

les rapports

n° 2004-0014-01

mars 2005

Evaluation du dispositif d'amélioration des relations entre les CETE et les services territoriaux



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme et
de la Mer

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2004-0014-01

Evaluation du dispositif d'amélioration des relations entre les CETE et les services territoriaux

établi par

Jean DURAND,
ingénieur général des ponts et chaussées

Bernard PERRET,
ingénieur en chef des ponts et chaussées

Destinataires

Le Directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
Le Directeur du personnel, des services et de la modernisation



note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

Monsieur le Ministre de l'équipement,
des transports, de l'aménagement du territoire,
du tourisme et de la mer

A l'attention de

Monsieur le Directeur de la recherche
et des affaires scientifiques et techniques

Monsieur le Directeur du personnel,
des services et de la modernisation

La Défense, le 22 MAR. 2005

Rapport n° 2004-0014-01

Par note du 29 décembre 2003, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission d'évaluation du dispositif d'amélioration des relations entre les centres d'études techniques de l'Equipement (CETE) et les services territoriaux**.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **MM. Jean DURAND**, ingénieur général des ponts et chaussées et **Bernard PERRET**, ingénieur en chef des ponts et chaussées.

Ce rapport s'est appuyé sur les travaux d'une instance d'évaluation collégiale, et sur la contribution du Cabinet Mensia-Conseil, qui y est annexée.

Il propose de maintenir le dispositif prévu par la circulaire du 3 mai 2000, avec des inflexions tenant compte du nouveau contexte institutionnel (décentralisation, réforme des Services de l'Etat, mise en œuvre de la LO.L.F., etc...), en particulier pour ce qui concerne l'importance accrue du rôle des (futurs) Directeurs Régionaux.

Il propose de créer une instance de gouvernance de l'ensemble des C.E.T.E. (à placer sous l'égide du futur Secrétariat Général), auxquels les D.R.E. devraient participer.

Il attire l'attention sur la nécessité d'optimiser les moyens et de renforcer les complémentarités, en particulier concernant les futurs services routiers du Réseau Routier National.

Plusieurs des sujets abordés sont aujourd'hui en cours de réflexions dans d'autres instances de travail, le présent rapport pouvant constituer une utile contribution.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part. Il va être publié sur le site internet du ministère dans un délai de deux mois.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél. Cgpc-vp
@equipement.gouv.fr

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2004-0014-01

- le directeur du Cabinet du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	1 ex
- le directeur des routes (DR)	1 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)	1 ex
- le directeur des transports terrestres (DTT)	1 ex
- André HORTH (DRAST / DST)	1 ex
- Yannick MATHIEU (DPSM/PBC2)	1 ex
- les directeurs de CETE	7 ex
- le directeur du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)	1 ex
- le directeur du service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA)	1 ex
- le directeur du laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC)	1 ex
- les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- le coordonnateur de la MIOST	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- la secrétaire et les secrétaires de section du CGPC	6 ex
- MM. DURAND, PERRET	2 ex
- archives CGPC	1 ex

C.G.P.C.

Affaire n° 2004-0014-01

Jean DURAND

I.G.P.C.

Bernard PERRET

I.C.P.C.

Le 22 février 2005

ÉVALUATION DU DISPOSITIF D'AMÉLIORATION DES RELATIONS ENTRE LES CETE ET LES SERVICES TERRITORIAUX

1 - Objet, contexte et déroulement de l'évaluation

1-1. Rappel de la commande

Le présent rapport répond à la lettre de mission adressée aux deux auteurs par le Vice-président du CGPC le 11 février 2004 (cf. annexe), suite à une demande adressée au CGPC par la DRAST et la DPSM (note du 28 décembre 2003). Cette demande portait sur l'évaluation des mesures prises suite à la circulaire DRAST-DPS du 3 mai 2000 relative à l'amélioration des relations entre les Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) et les services territoriaux. Cette circulaire, largement fondée sur les conclusions d'un rapport de l'ingénieur général Jean-Louis DURAND, instituait notamment des **comités régionaux d'orientation** et des **comités régionaux de programmation**.

Dans leur note de demande, les deux directions sollicitaient le concours d'un membre du CGPC pour présider l'instance d'évaluation ainsi que d'un autre membre du CGPC pour participer au « bureau exécutif » chargé du pilotage effectif de l'évaluation. Il était en outre souhaité que l'évaluation puisse rendre pour le mois de juin 2004 des conclusions comportant des « propositions d'amélioration ». Ce délai n'a pas été tenu, en accord avec la DRAST et la DPSM, pour permettre à la mission de faire des recommandations tenant compte des évolutions administratives en cours, comme cela sera précisé par la suite.

1-2. Un travail d'évaluation qui s'appuie sur une réflexion collective

1.2.1. *L'évaluation dont rend compte le présent rapport est le résultat d'un travail collectif qui a bénéficié d'un ensemble de contributions*

Une instance d'évaluation a été constituée, sa présidence étant confiée à Jean DURAND, IGPC. Sa composition était la suivante : 2 directeurs régionaux, 2 DDE, 1 directeur de CIFP, 1 directeur de CETE, le directeur du SETRA (représentant la DR), 1 représentant du CERTU, des représentants de la DGUHC, de la DTT, de la DRAST et de la DPSM, ainsi que les deux missionnés du CGPC. Cette instance s'est réunie à trois reprises les 21 avril 2004, 22 juin 2004 et 18 janvier 2005, et ses membres ont par ailleurs été invités à participer à un séminaire élargi le 18 novembre 2004.

- Les travaux de l'instance ont été préparés par un « bureau exécutif » plus restreint (CGPC, DRAST, DPSM, 1 directeur de CETE et le consultant).

- Avec l'appui du bureau exécutif, la DRAST et la DPSM ont assuré la co-maîtrise d'ouvrage du projet, la direction du projet étant assumée par André HORTH de la DRAST.
- L'évaluation a bénéficié du concours du cabinet Mensia-Conseil, choisi à l'issue d'une consultation de 8 sociétés de conseil sur la base d'un cahier des charges (février 2004).

1.2.2. *Statut du présent rapport*

Tirant largement parti des discussions menées au sein de l'instance d'évaluation, le présent rapport n'a cependant pas le statut d'un rapport collectif de cette instance. Il n'engage que ses signataires, même si ses principales conclusions et recommandations ont été discutées et, dans leurs grandes lignes, approuvées par les membres de l'instance.

De même, bien qu'il s'appuie largement sur le rapport de Mensia-Conseil (reproduit en annexe), les formulations des rapporteurs n'engagent pas ce consultant, et réciproquement.

1-3. L'objet de l'évaluation : rappel des dispositions de la circulaire de mai 2000

A la suite du rapport dit "Jean-Louis Durand" de fin 1999, les directeurs de la DPS et de la DRAST ont signé le 3 mai 2000 une circulaire relative à l'amélioration des relations entre les Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) et les Services territoriaux. Cette circulaire demandait la mise en œuvre de l'essentiel des propositions du rapport, joint en annexe de la circulaire, à savoir :

- Déconcentrer de manière plus poussée les crédits d'études des CETE (titre 9),
- progresser dans la programmation des études et l'orientation de l'activité des CETE,
- développer la communication entre CETE et services déconcentrés et professionnaliser leurs relations.

A ces fins, la circulaire :

- Crée sur la zone du CETE un Comité Interrégional d'Orientation, à vocation stratégique (CIO),
- crée dans chaque région un Comité Régional de Programmation de l'ensemble des études (dont le titre 9) CRP,
- et prévoit une mise en œuvre adaptée aux conditions locales avec une évaluation à mener conjointement par la DRAST et la DPSM, en principe fin 2001.

Parallèlement, le volume des dotations de la "ligne fongible" du titre 9 déconcentrée au niveau du DRE était augmenté.

1-4. L'incidence des changements en cours à la mi 2004

Même si la commande initiale était centrée sur l'évaluation de la circulaire de mai 2000, la mission ne pouvait ignorer les évolutions du contexte institutionnel (décentralisation, réorganisation du ministère, LOLF). Celles-ci sont en effet susceptibles de modifier les conditions de pilotage et de financement du réseau technique. Plus particulièrement :

- Les compétences dévolues aux futures DRE¹ se traduiront par un renforcement du rôle de l'échelon régional et interrégional dans le pilotage des CETE.
- La mise en œuvre de la LOLF pose la question du rattachement des moyens du réseau technique aux différents programmes du ministère. La solution retenue ne sera pas sans conséquence pour l'orientation des activités des CETE et leur pilotage.

¹ leur appellation n'étant pas officiellement arrêtée, nous utiliserons dans la suite du rapport le sigle DGRE pour les désigner, et « DGRE du siège » pour celle correspondant au siège du CETE

- Les modalités des relations avec les Collectivités territoriales font l'objet d'un chantier particulier.

1-5. Conséquences pour le déroulement de l'évaluation et le contenu du présent rapport

Les propositions d'amélioration du dispositif doivent tenir compte à la fois du bilan de la mise en œuvre de la circulaire de mai 2000 et de l'impact prévisible des évolutions qui viennent d'être rappelées. Afin de disposer d'une vision suffisamment précise du nouveau paysage administratif, il a été décidé avec l'accord de la DRAST et de la DPSM de décaler le calendrier initial de la mission. L'évaluation s'est donc déroulée en deux phases.

1-5.1. La première phase, achevée pour l'essentiel en juin 2004, a largement reposé sur le travail du consultant, éclairé par les débats menés au sein de l'instance lors de ses réunions d'avril et juin 2004. Les constats présentés par le consultant reposent sur l'analyse de documents (compte-rendu de réunions) et de données chiffrées (gestion du titre IX, budget des CETE), ainsi que sur huit entretiens de personnes n'appartenant pas à l'instance (3 directeurs de CETE, un directeur de laboratoire régional, deux DRE, un DDE et un membre de la DGUHC). Dans la partie de son rapport qui rend compte de cette première phase, le consultant examine la manière dont les décisions prises en 2000 (création des CIO et des CRP, augmentation de la « ligne fongible » du titre IX) ont été mises en œuvre, puis expose, pour chacun des objectifs initialement fixés, ses propres éléments d'évaluation.

Une note d'étape a été produite le 24 juin 2004 .

1-5.2. La deuxième phase, à partir de septembre 2004, a cherché à proposer des modifications du dispositif actuel tenant compte à la fois du bilan effectué au cours de la première phase et des évolutions du contexte rappelées plus haut. La nouvelle organisation des services a été arrêtée dans ses grandes lignes à l'été 2004 (discours du ministre du 29 juin 2004) et précisée au cours de l'automne 2004. Cette deuxième phase s'est concrétisée par la tenue le 18 novembre 2004 d'un séminaire de l'instance d'évaluation élargie à d'autres personnes intéressées par le sujet ou concernées au titre des autres chantiers de modernisation ayant à traiter des relations CETE/SD. Au cours de ce séminaire, trois ateliers ont travaillé sur les thèmes suivants :

- *Stratégie du réseau territorial.* L'objectif des travaux de l'atelier était de discuter, par domaine, du rôle des différents acteurs (DRE, DDE, Services routiers, CETE et secteur privé) et de proposer l'articulation la plus adaptée ainsi que les compétences et les moyens les plus pertinents pour chaque service.
- *Le système de pilotage du CETE par les DGRE.* Cet atelier a traité, d'une part, du lien d'autorité du DGRE du siège sur le Directeur du CETE ainsi que sur sa structure et, d'autre part, des divers moyens de pilotage à mettre en place pour assurer un bon fonctionnement du système de gouvernance des CETE.
- *Articulation du pilotage central (DAC, STC) et du pilotage local (DGRE du siège, DGRE).* L'objet de cet atelier était de répondre à la question suivante : Comment articuler la stratégie d'ensemble du RST portée par le futur programme « Stratégie », les politiques des directeurs de programmes sectoriels, le rôle de têtes de réseaux des CETE joué par les STC, avec les orientations locales orchestrées par les DGRE ?

1-5.3. Sur la base des travaux de la première phase et des conclusions du séminaire, Mensia-Conseil a remis son rapport, discuté au cours de la dernière réunion de l'instance d'évaluation tenue le 18 janvier 2005. Les conclusions du présent rapport ont pu tenir compte des échanges et débats de cette journée.

1-5.4. Plusieurs questions, notamment celles citées au § 1.4 ci dessus, n'ont pas été arbitrées à cette échéance de la mi-janvier 2005. Il en résulte qu'il n'y a peut-être pas de « bon moment » pour arrêter la réflexion.

Cependant, en accord avec les commanditaires (DRAST et DPSM), nous estimons qu'il y a lieu de produire le présent rapport à ce stade, pour constituer une contribution aux chantiers qui se poursuivront par ailleurs dans le courant de 2005.

2 - Constats et analyses

Les résultats de l'évaluation sont présentés ci-après selon la grille de questionnement résultant des questions initiales des commanditaires complétées et précisées à la lumière des discussions menées au sein de l'instance d'évaluation. Les réflexions à caractère plus prospectif sur l'évolution du système de pilotage s'inspirent des débats du séminaire du 18 novembre 2004.

2-1. La mise en œuvre de la circulaire

2-1.1. Les CIO et CRP se sont réunis partout, de façon relativement homogène et sans signe d'essoufflement (le rapport de Mensia-Conseil fournit des indications plus précises sur leur fonctionnement). Ils ont donné lieu à des débats productifs et contribué à une meilleure connaissance réciproque des CETE et des services déconcentrés. Il apparaît que ce sont surtout les CRP qui ont produit ce que prévoyait la circulaire (programmation de la commande, suivi de l'utilisation des crédits du titre IX...), le rôle d'orientation dévolu aux CIO étant resté plus flou. On a constaté un certain empiètement des sujets traités par l'un ou l'autre comité, ce qui a permis des complémentarités selon l'angle d'approche, régional ou interrégional, et n'est pas à critiquer.

2-1.2. La déconcentration du titre IX a évolué dans le sens préconisé par le rapport, avec certaines mesures adoptées par les DAC de transfert aux DRE du rôle de commanditaire (exemples : études routières ; contrôle du règlement de construction). De façon significative, la ligne fongible est passée de 5,7 M.€ en 1998 à environ 10 M.€ en 2002 et 2003, sur un total de titre IX de 160 M.€. Il apparaît que la gestion de cette ligne fongible souffre des mêmes difficultés que l'ensemble du titre IX (cloisonnement, stockages, reports...). La liberté d'utilisation de cette ligne fongible par les DDE et DRE a été réelle. Toutefois, elle n'est généralement pas allée dans le sens des orientations stratégiques définies pour le R.S.T., ni des instructions données chaque année pour son utilisation. Mais, n'est-il pas contradictoire de donner plus de liberté aux services et de déplorer qu'ils ne se conforment pas aux souhaits de la centrale ? Le consultant note à ce propos que « la déconcentration paraît floue... , c'est une fausse déconcentration quand les crédits sont fléchés ». A tout le moins, ceci pose la question de ce que l'on entend réellement par déconcentration et, plus généralement, de la nature du pilotage stratégique exercé par l'administration centrale.

2-2. L'impact des décisions de mai 2000

2.2.1. *L'amélioration de la connaissance réciproque des acteurs locaux*

Il y a eu d'incontestables progrès sur ce point, notamment au niveau des directeurs des Services, puisqu'il existait déjà des réunions de clubs sectoriels au niveau des chargés d'études (A.U.H., concepteurs routiers, FACES, etc.) qui se sont bien entendu maintenues.

2.2.2. *L'amélioration de la programmation des études commandées aux CETE*

La programmation continue à être préparée de façon sectorielle, le CRP permettant de soulever et résoudre des problèmes généraux ou d'insister sur telle ou telle commande, en restant sans doute trop "le nez dans le guidon". Le secteur des études AUH donne lieu en général aux plus larges débats. Par ailleurs, la programmation reste limitée au court terme (l'année en cours), alors que la circulaire parlait de « triennal glissant ». Il semble difficile de donner un caractère plus prospectif à l'exercice de programmation compte tenu du manque de visibilité des besoins des services déconcentrés et de l'évolution de la commande centrale.

2.2.3. Des effets limités sur le pilotage stratégique des activités des CETE

Il n'apparaît pas que les services déconcentrés (DRE et DDE) aient réellement pu utiliser le CIO comme outil d'orientation stratégique, le pilotage par la commande déconcentrée (ligne fongible) n'y contribuant pas non plus. Du côté des CETE, on note également une difficulté à se projeter dans l'avenir et une propension à privilégier la « réactivité » permettant de répondre aux commandes urgentes et imprévues.

2.2.4. Un début d'accroissement du poids des services déconcentrés dans la commande aux CETE

La part des services déconcentrés a légèrement augmenté (de 26% à 30%) de 2000 à 2002. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions d'une évolution aussi limitée, qui plus est sur une période très courte. De plus, les indicateurs dont on dispose sont parfois imprécis (exemple : les missions d'assistance aux services déconcentrés faisant l'objet d'une commande centrale peuvent être classées dans l'une ou l'autre catégorie).

2.2.5. Une légère tendance au développement des commandes innovantes et qualifiantes

L'un des objectifs de la circulaire de mai 2000 était le développement des commandes « innovantes et qualifiantes ». L'évolution de la répartition du chiffre d'affaire des CETE par domaine d'étude fait apparaître une légère tendance au redéploiement de la commande vers les domaines suivants : environnement et risques (passant de 9,7 % à 10,4 % du chiffre d'affaire des CETE entre 2000 et 2002), sécurité routière (5,3% à 5,6%), transports (de 4,7% à 5%) et aménagement et urbanisme (de 3,3% à 3,9%). Or, les questions d'avenir pour le ministère, sur lesquelles il semble important de développer les compétences des CETE, relèvent bien pour la plupart de ces quatre domaines d'étude. Toutefois, il apparaît que cette évolution favorable est davantage due à l'évolution de la commande étatique qu'à celle de la commande locale, contrairement au souhait émis par la circulaire d'une utilisation préférentielle des crédits fongibles pour des commandes innovantes et qualifiantes.

Cette évolution est sans doute liée à l'évolution des effectifs par domaine, et on comprend dès lors qu'elle ne peut qu'être relativement lente.

2.2.6. Un débat sur les compétences d'études au niveau régional, qui ne débouche toutefois pas sur des solutions concrètes.

Le départ important des PNT-CETE a été à l'origine d'un fort renouvellement, encore en cours, d'agents dans les CETE. Les CIO et CRP ont été le lieu de débat sur les compétences utiles pour les services déconcentrés. Toutefois, ce progrès dans le diagnostic partagé ne débouche pas pour l'instant sur des solutions opérationnelles. Il ne s'est pas prolongé par la mise en place d'une gestion prévisionnelle à l'échelle du CETE et de sa région qui permettrait de remédier progressivement aux inadéquations entre les compétences existantes et les nouveaux champs de développement de l'activité des services. La récente déconcentration aux DRE de la distribution des effectifs devra être observée avec attention.

2.2.7. De faibles progrès dans la complémentarité des compétences entre CETE et Services territoriaux

Pour répondre aux attentes des collectivités, DDE et CETE sont appelés à collaborer, mais les réponses conjointes CETE/DDE restent rares. Ce type de collaboration est difficile, du fait d'habitudes de travail différentes, notamment pour ce qui est des pratiques de prise en compte des coûts dans les offres. Comme l'observe Mensia-Conseil, les obstacles ne sont pas seulement techniques : il convient également de « donner du sens » au partenariat recherché, car « combiner les ressources des services n'est pas une fin en soi ».

2.2.8. Peu de progrès dans la professionnalisation des relations entre services déconcentrés et CETE

La situation semble avoir peu évolué depuis 1999, malgré la mise en place de la charte de la commande en Décembre 2000. Il ne semble pas que les CIO et les CRP aient joué un rôle moteur pour inciter au respect des bonnes pratiques. Toutefois, tant CETE que DDE ont été conduits par l'évolution du Code

des marchés à progresser sur la réponse à des consultations et à mieux se concerter après la réforme de l'ingénierie publique, en application de la circulaire du 1^{er} octobre 2001. Le consultant note à ce propos que « la professionnalisation de la commande semble concerner davantage les travaux pour les tiers que les études pour les services déconcentrés ».

3 - Orientations et recommandations

Le présent rapport a un caractère hybride, à la fois évaluation rétrospective des décisions prises en lien avec la circulaire de mai 2000, et prise en compte de l'évolution du contexte.

Pour ce qui concerne l'aspect proprement évaluatif, les constats et analyses que l'on vient de faire permettent de formuler un jugement d'ensemble positif qui, en dépit des difficultés constatées, valide les orientations arrêtées en 2000 et, en particulier, l'objectif essentiel de la circulaire de « développer au plan local les échanges entre les directeurs sur les enjeux stratégiques qu'ils doivent partager et gérer ensemble, afin d'en tirer les conséquences pratiques opérationnelles et de suivre leur mise en œuvre ».

Les recommandations et pistes de réflexion esquissées ci-après s'inscrivent dans la continuité de ces orientations, dont la formulation et les modalités de mise en œuvre doivent toutefois être adaptées au nouveau contexte organisationnel du ministère. Elles sont bien entendu tributaires de l'état du dossier à la mi-janvier 2005.

3-1. Définir des règles pour assurer une meilleure complémentarité entre les acteurs locaux

Lors de son discours du 29 juin 2004, le Ministre a demandé que soient clarifiées les relations entre les CETE et les services déconcentrés et, pour cela, que soit mise au point une « typologie des relations avec les nouvelles directions régionales et départementales ». L'un des ateliers du séminaire du 18 décembre 2004 s'y est consacré, aboutissant au tableau figurant en annexe.

La nouvelle répartition des compétences issues de la décentralisation, et la nouvelle composition des entités qui en résultera, tant du côté des services de l'Etat que de ceux des Collectivités locales, conduit à redéfinir la répartition des missions et attributions de chaque organisme.

Vis-à-vis de la reconfiguration des services de l'Etat, le principe directeur sera la **complémentarité** pour éviter des services qui se trouveraient objectivement en situation de concurrence, voire d'antagonisme.

Par exemple, dans le domaine des routes, les fonctions de maîtrise d'ouvrage, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maître d'œuvre devront être définies avec précision. L'exercice ne sera pas toujours simple, en particulier pour les ressources les plus rares, comme dans le domaine des ouvrages d'art. Des zones de recouvrement apparaissent aussi aujourd'hui entre CETE et DRE dans les domaines des déplacements, de l'économie des Transports, voire des investissements routiers.

A l'inverse, il faudra cerner aussi les "zones de vides", sur des sujets « orphelins » dont aucun D.A.C. ni S.T.C. n'est a priori en charge. On peut citer l'économie numérique des territoires, les applications satellitaires, voire certains aspects de la rénovation urbaine. D'une manière générale, les C.E.T.E. auront vocation à explorer les champs nouveaux, ce qui impliquera qu'une commande leur soit explicitement passée par un donneur d'ordre local (le D.R.E.) ou central (D.A.C. et/ou S.T.C.) à définir.

Des règles simples devront permettre la mise en place de cette complémentarité. Ainsi, pour définir le champ préférentiel d'intervention des CETE, on parle classiquement de méthodologie, d'innovation/recherche appliquée au terrain, d'animation (avec les CIFP) des réseaux métiers et d'échanges d'expériences, etc. Il paraît également pertinent de définir (sans être exhaustif) des règles liées aux logiques d'échelle de territoire, de rareté de ressource, de niveau d'expertise.

De telles règles devront rester toutefois assez souples et indicatives et permettre des adaptations locales.

3-2. Vers une nouvelle architecture de la gouvernance du réseau scientifique et technique

3.2.1. *DGRE du siège ; rôle du CIO*

Même si le rôle, voire même l'appellation du D.R.E. de siège du C.E.T.E. ne sont pas totalement stabilisés (janvier 2005), il est acté qu'il aura une fonction de direction sur l'ensemble des Chefs de services régionaux et en particulier sur le Directeur du C.E.T.E.

La relation hiérarchique entre le DGRE du siège et le directeur du CETE ne doit pas être interprétée comme une relation d'autorité sur le service lui-même. Elle doit s'inscrire dans la recherche de la plus value susceptible d'être apportée par le directeur régional : cohérence avec les autres services et avec les orientations régionales, recherche d'une répartition optimale des moyens, etc.

Le DGRE du siège exercera notamment un rôle de pilotage et d'attribution de moyens.

Il s'appuiera pour cela sur le C.I.O., qu'il présidera, dont il n'est pas proposé de modifier la composition, mais dont le rôle sera renforcé : c'est devant le C.I.O. que sera présenté le plan stratégique du C.E.T.E. (préparé par le Directeur du C.E.T.E.), que le DGRE du siège approuvera.

Il n'est pas nécessaire ni souhaitable que les DAC soient présentes dans les CIO et les CRP, mais elles doivent être tenues informées. Les DGRE de siège et les directeurs de CETE doivent naturellement intégrer les éléments de stratégies nationales dans leurs décisions. La cohérence entre les décisions prises localement et les politiques nationales devra être régulièrement évaluée à partir des outils de suivi des commandes passées par les services.

3.2.2. *Conseil de gouvernance pour l'ensemble des C.E.T.E.*

C'est une proposition, résultant à la fois du constat actuel d'un pilotage éclaté par les D.A.C. et S.T.C. d'une part, du nouveau rôle imparti aux D.R.E. d'autre part, (étant observé que le Conseil Central des C.E.T.E. intervient aujourd'hui sur d'autres registres).

Ce sera le lieu d'une part d'élaboration de la stratégie des C.E.T.E., tenant compte des Orientations Nationales, des Orientations Stratégiques de l'Equipement en Région (O.S.E.R.), d'autre part d'allocation des ressources. Le niveau régional (D.R.E. siège) en sera naturellement une partie prenante active.

Le futur Secrétariat Général du Ministère devra être le support de ce conseil de gouvernance, où les D.A.C. devront définir les éléments de pilotage stratégique, avec ce qu'ils délèguent aux R.S.T. et aux D.R.E. de siège.

3.2.3. *Pilotage par la commande ; rôle du CRP*

Le CRP doit être conforté dans chaque région comme une instance qui organise sous la présidence du DGRE la cohérence des programmes préparés par ailleurs et impulse les concertations et partenariats utiles à cette fin.

Dans la continuité et le développement des orientations de la circulaire de mai 2000, il conviendra de prévoir une fongibilité élargie des droits à prestations, naturellement en intraprogrammes (au sens L.O.L.F.), mais aussi en interprogrammes, pour permettre au D.R.E. d'exercer une régulation et évitant le phénomène de stockage/pénurie constaté aujourd'hui.

Le compte-rendu annuel permettra les ajustements jugés nécessaires l'année n + 1 par le Conseil de gouvernance.

3.2.4. *Relations avec les Collectivités locales*

Il a été acté (cf. discours du Ministre de 2004) que le réseau technique du Ministère avait vocation à exercer sa mission au bénéfice de tous les acteurs concernés, tant de l'Etat que des Collectivités.

Les CETE étant des services déconcentrés du Ministère chargé de l'Equipement, l'Etat en assure le financement (selon des modalités budgétaires qui restent à préciser – Janvier 05) et dès lors définit les moyens et les orientations stratégiques.

Il n'y a donc pas lieu de proposer à ce stade des formules visant à faire participer les Collectivités locales à des organes de décision des C.E.T.E. (sans qu'il soit donc utile d'évoquer la difficulté de représentation d'un ensemble très divers, réparti en multiples associations).

Par contre, il convient de développer un dialogue actif avec les Collectivités, clientes des prestations du CETE, pour prendre en compte leurs attentes et en tenir compte dans les choix d'orientations stratégiques.

Pour cela, il est proposé que chaque CETE organise à son initiative, ou en acceptant volontiers l'initiative d'un partenaire (collectivité, profession, universités, etc.), un dialogue local sur les thèmes de la Recherche et Développement. Ceci pourra prendre des formes diverses et s'inspirer par exemple du dialogue noué par le CETE de l'Ouest avec ses partenaires locaux et régionaux.

Dans le même esprit, il convient que les services techniques centraux adoptent une posture plus ouverte à l'égard des préoccupations et attentes des Collectivités territoriales.

Ainsi pourra s'organiser, de façon pragmatique et sans formalisme préétabli, une certaine co-orientation du réseau scientifique et technique.

Par ailleurs, il conviendra de maintenir un dispositif budgétaire permettant de percevoir les recettes versées en contrepartie des prestations fournies, et leur réaffectation sur tel ou tel programme (selon le choix à intervenir : voir chantier L.O.L.F.).

4 - Conclusion

- Le dispositif prévu par la circulaire de mai 2000 a permis certains progrès dans les relations entre les services déconcentrés et les C.E.T.E. Il doit être maintenu avec les inflexions suivantes :
- Les futures D.G.R.E. auront un rôle plus important dans le pilotage des C.E.T.E. Ce pilotage doit être organisé, tant au niveau régional et interrégional que par une participation à un conseil de gouvernance des C.E.T.E. (à créer au niveau national).
- Le partage des tâches et les relations entre les nouveaux services déconcentrés de l'Etat doivent être précisés, avec l'objectif d'optimiser les moyens et de renforcer les complémentarités. Ceci concerne notamment les futurs services routiers du R.R.N.
- A fin février 2005, les réflexions doivent se poursuivre sur les deux sujets ci-dessus, ainsi que sur les relations entre les C.E.T.E. et les collectivités locales (groupe de travail présidé par Pierre Chantereau) et sur la mise en œuvre de la L.O.L.F. (suite du séminaire du 2/12/04). Elles pourront utilement s'inspirer des contributions figurant dans le rapport du consultant joint en annexe au présent rapport.

Annexes :

- rapport du consultant
- note de commande
- lettre de mission

Jean DURAND,
I.G.P.C.

Bernard PERRET,
I.C.P.C.

ANNEXES



note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

Monsieur Jean DURAND,
ingénieur général des ponts et chaussées

Monsieur Bernard PERRET,
chargé de mission

La Défense, le 11 FÉV. 2004

Référence : N° 2004-0014-01

Par note du 29 décembre 2003, le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques et le directeur du personnel, des services et de la modernisation ont demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission d'évaluation du dispositif d'amélioration des échanges entre les services du réseau territorial et du réseau technique.**

Je vous confie cette mission qui est enregistrée sous le n° 2004-0014-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

J'attire votre attention sur le souhait des directeurs de disposer du rapport final pour le mois de juin 2004.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission aux présidents des 1^{ère} et 3^{ème} sections et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques et au directeur du personnel, des services et de la modernisation.

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél . Cgpc-vp
@equipement.gouv.fr

Copies : M. le Président de la 1^{ère} section
Mme la Secrétaire de la 1^{ère} section
M. le Président de la 3^{ème} section
M. le Secrétaire de la 3^{ème} section
M. le Coordonnateur de la MIGT 5



2004 - 0014 - 01

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



direction
de la Recherche
et des Affaires
scientifiques et
techniques

direction
du Personnel,
des Services et
de la Modernisation

note à l'attention de

M. Claude MARTINAND
Vice-Président du CGPC

La Défense, le 23 DÉC 2003

objet : Evaluation du dispositif d'amélioration des échanges entre les services du réseau territorial et du réseau technique

référence : Circulaire DRAST-DPS du 3 mai 2000

affaire suivie par : André Horth - DRAST/DST

tél. 01 40 81 63 01, fax 01 40 81 63 03

mai. andré.horth@equipement.gouv.fr

A l'issue des travaux du groupe relatif à l'amélioration des relations entre les CETE et les services déconcentrés présidé par M. Jean-Louis Durand, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, celui-ci a formulé dans son rapport de novembre 1999 une série de propositions selon trois thèmes principaux :

-déconcentrer de manière plus poussée les crédits du titre IX.

-progresser dans la programmation des études et l'orientation de l'activité des CETE.

-développer la communication entre CETE et services déconcentrés, et professionnaliser leurs relations.

La circulaire conjointe DRAST-DPS du 3 mai 2000 relative à l'amélioration des relations entre les centres d'études techniques de l'Équipement et les services territoriaux s'est très largement fondée sur les conclusions du rapport de M. Jean-Louis Durand, qui lui sont jointes en annexe, et a institué d'une part un **comité interrégional d'orientation** de l'activité de chaque CETE, et d'autre part un **comité régional de programmation** de l'ensemble des études, en indiquant les missions et objectifs de ces deux instances, ainsi que leurs modes de relations.

Tout en précisant que leur mode de fonctionnement devait tenir compte des contextes locaux, et relevait de chacun d'eux, la circulaire a prévu une évaluation conjointe DPSM-DRAST de ce dispositif afin de s'assurer de sa pertinence.

L'objet de la présente est de solliciter le concours du CGPC pour la réalisation de cette évaluation, qui sera conduite selon les modalités décrites dans le tableau ci-joint.

Il vous est donc demandé :

-de désigner un membre du CGPC pour présider l'instance d'évaluation qui sera mise en place,

-de nous indiquer le (ou les) représentant(s) du CGPC au bureau exécutif qui pilotera la démarche.

Après une phase préliminaire de recueil des avis des partenaires et des différents éléments de référence, l'évaluation commencera par une étude confiée à un bureau spécialisé. Après le rendu de l'étude, ou après le séminaire de restitution prévu ensuite, le CGPC pourra éventuellement être amené à réaliser des entretiens en complément.

Nous souhaitons que l'évaluation puisse se terminer pour le mois de juin 2004.

La DRAST, en liaison avec la DPSM, assurera le secrétariat de l'instance d'évaluation.

*Le directeur
du Personnel, des Services et de la
Modernisation*



Christian PARENT

*Le directeur
de la Recherche et des Affaires
Scientifiques et Techniques*



François PERDRIZET

P.J. : Tableau synoptique de la démarche d'évaluation

Evaluation du dispositif d'amélioration des échanges entre les services du réseau territorial et du réseau technique

Tableau synoptique de la démarche

Calendrier	Phases de la démarche		
2 octobre 2003	Présentation en comité de suivi de la stratégie : <ul style="list-style-type: none"> - pilotage conjoint DRAST et DPSM, - enjeux de l'évaluation et délimitation du champ, - modalité proposée : enquête + séminaire de restitution, - recours au CGPC et à un consultant, - désignation d'un correspondant du club des directeurs de CETE. 		
octobre et novembre 2003	Définition du dispositif d'évaluation : <ul style="list-style-type: none"> - constitution d'un bureau exécutif (DRAST, DPSM, CGPC, CETE), - préparation d'un projet de cahier des charges, - consultation informelle des membres du bureau sur le dispositif proposé, le projet de cahier des charges, et le financement, - réunion (virtuelle) du bureau exécutif avant lancement de la démarche. 		
décembre 2003	Consultation de bureaux d'études spécialisés (candidatures), (DRAST), lettre DPSM/DRAST de saisine du CGPC.	Consultation des partenaires sur leurs attentes à l'égard de l'évaluation (DAC, STC, représentants des DRE et des DDE, services spécialisés, ...), (DRAST).	Recueil des éléments de référence manquants : <ul style="list-style-type: none"> - c.r. des CIO/CRP, - étude CETE, - bilan titre 9 fongible, et évolution de la proportion de titre 9 déconcentré (DPSM/MIRT).
janvier 2004	Désignation des membres de l'instance d'évaluation, présidée par un IGPC. Synthèse des attentes des partenaires. Demande aux CIO de donner un avis sur le dispositif. Réunion du bureau exécutif pour arrêter la composition (nominative) de l'instance d'évaluation et choisir les prestataires à consulter.		
janvier 2004 à mai 2004	Consultation des bureaux d'études, analyse des offres. Réunion du bureau exécutif pour choisir le bureau d'études et préciser le déroulement de la démarche au vu de sa proposition. Mise au point et passation du contrat avec le bureau d'études. Sous l'autorité de l'instance d'évaluation, avec l'appui du bureau exécutif : <ul style="list-style-type: none"> - pilotage de l'étude, - organisation du séminaire de restitution (25 à 30 participants), - constat et propositions d'amélioration. Après le rendu de l'étude, ou après le séminaire de restitution, le CGPC pourra éventuellement mener des entretiens complémentaires.		
juin 2004	Présentation des résultats de l'évaluation et des propositions d'amélioration : <ul style="list-style-type: none"> - en comité de suivi de la stratégie, - aux représentants des services déconcentrés (DDE, DRE, ...), - en comité des DAC pour la stratégie du RST. 		

*Ministère de l'Equipement, des Transports,
de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer*

*Direction de la Recherche et
des Affaires scientifiques et techniques*

**Evaluation du dispositif d'amélioration des relations
entre les CETE et les services territoriaux**

Rapport final

31 janvier 2005

SOMMAIRE

	PAGE
1. SYNTHESE DE L'ETUDE	4
2. EVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LES CETE ET LES SERVICES TERRITORIAUX A LA SUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES DECISIONS DE MAI 2001	12
3. PROPOSITIONS POUR ACCROÎTRE L'EFFICACITE DU DISPOSITIF DANS LE CADRE DES EVOLUTIONS ACTUELLES DU MINISTÈRE	29
ANNEXES	37

INTRODUCTION

Une étude menée en 1999 par le groupe de travail présidé par l'ingénieur général Jean-Louis DURAND faisait le constat d'une situation où les CETE et les services territoriaux se tournaient le dos, mettait en évidence de nombreuses défaillances de la prise de commande en général et de la commande locale en particulier et, enfin, s'interrogeait sur le professionnalisme des acteurs du système.

Le 4 février 2000, dans le droit fil des recommandations de ce rapport, étaient actées les décisions suivantes :

- L'augmentation de l'enveloppe fongible de titre IX confiée aux DRE.
- Le lancement, sous l'égide des DRE, d'une enquête sur les besoins d'études des services déconcentrés et sur leurs capacités d'élaboration de leurs commandes, ainsi que sur leurs moyens de prestations d'études en régie.
- La déconcentration par les directions centrales de leur crédits en titre IX, ainsi que l'extension des possibilités offertes aux services déconcentrés d'arbitrer entre titres V et IX.
- La création d'un comité régional de programmation (CRP) présidé par le DRE et associant les DDE et le CETE.
- La création d'un comité interrégional d'orientation (CIO) successivement présidé par les DRE de l'interrégion et se substituant au comité d'orientation précédent – qui permettait d'associer les élus locaux.
- La préparation par la MIRT et la DRAST d'une instruction relative aux modalités de passation des commandes des services déconcentrés aux CETE.
- L'encouragement à la mise en œuvre des autres mesures préconisées par le rapport et relevant pour l'essentiel de l'initiative des directeurs des CETE : être les VRP de leurs établissements vis-à-vis de leurs clients publics et privés, désigner des correspondants internes de chacun des services déconcentrés, etc.

La circulaire en date du 3 mai 2000 précisait les objectifs et les modalités de fonctionnement des deux types d'instances de concertation, régionales et interrégionales, et retenait le principe d'une évaluation ultérieure effectuée conjointement par la DRAST et la DPSM. Le rapport Hirsch – Cadré confirmait en avril 2003 le caractère d'actualité des recommandations du rapport de 1999 et celui des décisions rappelées ci-dessus. Par ailleurs, les nombreuses évolutions en cours au sein du ministère et dans son environnement institutionnel rendaient souhaitable de mesurer l'efficacité des dispositions actuelles pour en préparer les possibles évolutions.

C'est de cette évaluation, pilotée par la DRAST conjointement avec la DPSM, que rend compte le présent rapport.

1. SYNTHESE DE L'ETUDE

La circulaire de mai 2000 se donnait pour finalité de permettre aux services territoriaux et aux CETE de mieux répondre aux enjeux stratégiques du ministère :

- En adaptant et en mutualisant leurs compétences en matière d'ingénierie publique.
- En développant leur collaboration et la coordination de leurs activités.
- En renforçant au final la pertinence de leurs programmations respectives.

De fait, sans le dire de façon aussi formelle, cette circulaire amenait à considérer les réseaux locaux d'ingénierie constitués par les DDE, les DRE et le CETE d'une même zone. Pour permettre en effet aux services territoriaux d'exercer "un rôle déterminant dans l'orientation de l'activité des CETE et la programmation de leurs études", il est nécessaire de disposer d'une vision globale de l'ensemble du dispositif d'ingénierie publique sur la zone du CETE et de mettre en évidence les latitudes décisionnelles.

Ces objectifs sont-ils atteints ? En quoi le nouveau contexte dans lequel s'exercera bientôt l'activité des CETE est-il l'occasion d'aller plus loin ?

1.1 Les objectifs des décisions de mai 2000 sont-ils atteints ?

Les décisions de la circulaire du 3 mai 2000 ont été réellement mises en application.

Elles l'ont été sans étoilement significatif dans le temps : les fréquences, les ordres du jour et les participations sont relativement homogènes d'un CETE à l'autre. Le simple fait que ces réunions aient perduré indique que les participants estiment à retirer un réel bénéfice. Nous avons pu constater que, sur ces questions, les acteurs partagent aujourd'hui des préoccupations et un langage communs. Ceci témoigne à la fois de la réalité du besoin que les décisions de mai 2000 souhaitaient satisfaire, et de la valeur de la réponse – même partielle – qui lui a été apportée par ces instances.

Les décisions de mai 2000 ont permis le développement d'un dialogue et de dispositifs d'information de qualité entre les services et les CETE.

Au delà des différences constatées d'un CETE ou d'un territoire à l'autre, la création des CIO et des CRP a réellement accru la compréhension qu'ont les acteurs des questions posées localement au système d'ingénierie publique. L'existence de lieux d'échange organisés, la périodicité des réunions, le niveau de représentation observé, ..., sont à la base de cette meilleure compréhension. Les prestations fournies par les CETE, par nature, par type de client, par mode de financement ; les besoins exprimés par les services ; les prestations sous-traitées ; les commandes des centrales et des services techniques centraux ; les ressources d'ingénierie des services et des CETE ; l'usage du titre IX et de sa part fongible ; ... sont maintenant des informations régulièrement recueillies, analysées et mises à disposition des membres de ces comités.

Les décisions de mai 2000 auront eu pour premier résultat de créer localement des réseaux d'acteurs bien au fait des questions posées aux activités d'ingénierie, disposant des informations et des circuits de concertation nécessaires, et donc désormais aptes à conduire les changements plus profonds rendus nécessaires par les évolutions institutionnelles en cours.

Le volume du titre IX déconcentré paraît aujourd'hui adapté aux besoins des services, de même que la part des crédits fongibles.

De 1998 à 2003, la masse globale du titre IX est passée de 146 M€ à 160 M€, tandis que les crédits fongibles sont passés de 5,7 à 9,8 M€. Ils s'élèvent aujourd'hui à 6 % du total, l'objectif affiché dans la directive ministérielle du 23 janvier 1997 étant de 10 %. Néanmoins, les services ne se sont pas déclarés limités par le niveau actuel de ce taux, non plus que par le volume du titre IX déconcentré.

Mais les termes utilisés restent flous. Une part – non chiffrée dans notre étude – du titre IX déconcentré est de fait fléché sur des études précises ; la DRE intervient alors pour ordre de la DAC et sa marge de manœuvre vis-à-vis du CETE, qui reste l'objectif de la déconcentration, n'augmente pas. Les objectifs assignés aux crédits fongibles semblent également différer dans la pratique de ce qui est mis en avant dans les décisions de 2000 : développer dans les services les possibilités de monter des études plus "stratégiques" parce que plus transversales ou innovantes. Dans la pratique, il s'agit de crédits non affectés et donc d'utilisation libre, ce qui n'a rien de contestable en soi.

Plutôt que d'être des lieux de programmation, les CRP se sont révélés les catalyseurs des processus de programmation préexistants.

Les CRP n'ont pas permis que soit établie une programmation pluriannuelle des études des CETE, ambition que les décisions de mai 2000 ne portaient d'ailleurs pas. Mais, parce qu'ils exigent de réunir et de partager l'information existante sur les commandes connues et envisagées des CETE, les CRP ont encouragé le développement des processus de programmation pré-existant dans les réseaux thématiques, et favorisé les contacts bilatéraux en petits comités entre CETE et services. De fait, chaque service local (DRE, DDE et CETE), muni d'une meilleure visibilité sur les commandes des uns et des autres et sur la fiabilité des prévisions, a pu mieux établir sa propre programmation.

Les CIO ont permis de mettre en évidence les besoins et les capacités des acteurs de l'ingénierie présents sur le territoire du CETE et, partant, leur ont permis d'affiner leurs décisions. Mais ils n'ont pas eu d'effets observables sur les choix stratégiques des CETE.

Il est difficile d'observer un quelconque impact significatif des CIO sur la stratégie des CETE, en matière d'activité ou de gestion des compétences.

Les explications en sont les suivantes :

- Le CETE est à la fois un service contribuant à la production d'études sur un territoire, en cohérence avec les autres acteurs de cette production, mais en même temps le membre d'un réseau technique national devant en appliquer la stratégie.
- Le CIO ne représente qu'une fraction de l'activité du CETE (de l'ordre de 30 à 40 %), et sa légitimité à peser sur sa stratégie de celui-ci n'est pas nécessairement reconnue par celui-ci.

- Les travaux des CIO ne sont pas non plus relayés auprès des DAC. Il est ainsi très difficile de déterminer la force d'une recommandation faite par un CIO : ni le CETE, ni les DRE, ni les DDE, ni les DAC ne sont tenus de la prendre en compte. Ces partenaires hésitent donc à modifier leurs propres stratégies, faute d'assurance quant à la pérennité des résolutions exprimées par les autres.
- Par ailleurs, disposer d'une autorité, quelle qu'en soit la forme, sur les commandes des CETE supposerait que le CIO dispose également d'une autorité sur les autres services territoriaux du ministère, les arbitrages se faisant le plus souvent entre le CETE et ces services. Tel n'est évidemment pas le cas non plus.

Les CIO sont porteurs d'une cohérence de terrain. Ils sont le lieu de la mise en évidence des éventuelles contradictions entre les orientations nationales, les besoins des services déconcentrés, les orientations et le positionnement des CETE : ce résultat est à mettre à l'actif des décisions prises en 2000. Mais les CIO ne sont pas une autorité d'arbitrage – ils n'en ont pas non plus les instruments - : c'est la limite actuelle de leur efficacité.

La question d'un lieu d'élaboration de la stratégie du CETE vis-à-vis de l'ensemble de ses partenaires, autre que le CETE lui-même, reste ouverte.

Rien n'indique que les commandes que passent les services aux CETE soient davantage professionnelles.

De l'avis même des protagonistes – services territoriaux et CETE -, ni la création des CIO et CRP, ni les recommandations formulées dans la foulée par la DRAST et la DPSM sur la qualité de la prise de commande, n'ont eu d'effet sur les pratiques observées en la matière dans les services. Les commandes passées aux CETE par les DDE et DRE le sont encore le plus souvent sur la base de cahiers des charges et, en regard, de programmes de travail, aussi succincts que possible. Ces pratiques conservent d'ailleurs leurs partisans qui invoquent, aujourd'hui comme hier, les gains de temps qu'autorisent ces méthodes et le caractère limité des risques pris dans le contexte de partenariat professionnel des acteurs concernés ("on est dans la même maison").

Ceci ne signifie pas que la situation n'a pas évolué. Des progrès sont signalés et constatés. Faute d'une analyse spécifique de ce point, la présente étude ne permet pas d'apprécier l'ampleur quantitative et qualitative du phénomène. Celui-ci paraît néanmoins limité et, de façon plus avérée, lié non pas aux décisions ci-dessus, mais aux démarches qualité conduites soit par les CETE - notamment dans les laboratoires (tous sont certifiés ISO 9001)-, soit dans les services territoriaux (par exemple certification ISO 9001 dans plusieurs parcs ou parfois en ingénierie publique).

1.2 Comment améliorer encore les relations entre les CETE et les services territoriaux du ministère dans le cadre de sa future organisation ?

1.2.1 Un cadre nouveau favorable à l'amélioration des relations entre les CETE et les services territoriaux.

Les décisions de mai 2000 visaient à créer localement des réseaux d'acteurs bien au fait des questions posées aux activités d'ingénierie, disposant des informations et des circuits de concertation nécessaires. Cet objectif est pour l'essentiel atteint. Il se heurte aujourd'hui au besoin d'une autorité d'arbitrage au niveau territorial, mais les services sont préparés aux changements plus profonds rendus possibles par les évolutions institutionnelles en cours, dont les plus importantes pour notre sujet sont :

- La modification du cadre budgétaire du ministère, modifications dont les conséquences pour les CETE ne sont pas toutes arrêtées.
- La réorganisation des services territoriaux du ministère : création de services routiers interrégionaux ; création de DGRE avec un rôle de coordination renforcé vis-à-vis de l'ensemble des services territoriaux, dont le CETE, incluant la charge d'affecter les ressources, et de DDE recentrées sur l'urbanisme et l'aménagement, l'habitat, la gestion des risques, la sécurité des transports (termes non stabilisés).
- La création autour des Préfets de Région de pôles de compétence ayant une fonction de coordination et de mise en cohérence des services concourant aux mêmes missions.
- ... Sans oublier le cadre récent créé par la réforme de l'ingénierie publique.

Ces réformes sont favorables à la rationalisation des activités territoriales d'ingénierie du ministère.

Les responsables nationaux de programmes devraient s'appuyer sur le niveau territorial des DGRE chefs lieux pour rationaliser l'organisation des ressources d'étude entre les futures DDE – majoritairement affectées au programme AUIP – et le CETE de leur zone. La responsabilité de l'affectation des ressources donnée aux DGRE crée par ailleurs cette autorité d'arbitrage dont nous avons vu qu'elle était nécessaire pour dépasser les acquis des décisions de mai 2000. Le regroupement de toutes les activités routières restant sous maîtrise d'ouvrage d'Etat dans des services interrégionaux facilitera la coordination des commandes aux CETE dans ce domaine (sous réserve que les zonages respectifs des services Routes et des CETE n'induisent pas de nouvelles difficultés).

Les finalités auxquelles répondent les CRP et les CIO ne changent pas. Partant, ces instances devraient perdurer.

S'ajoute à la concertation "libre" actuelle l'existence d'une autorité d'arbitrage. Concernant le programme AUIP, compte-tenu de l'importance qu'il revêtira pour les futures DDE et de la probable augmentation de la déconcentration de la centrale / du programme à leur endroit, le poids de la commande locale devrait effectivement augmenter – sous réserve que telle continue à être la stratégie du ministère.

Restent les autres programmes, très minoritaires par rapport aux précédents : la sécurité routière, les transports, etc., mais qui peuvent nécessiter d'autant plus de coordination que leurs moyens seront dispersés entre les services. Le risque existe aussi que les CIO et les CRP deviennent des organes de coordination des seules activités faites pour la DGUHC.

1.2.2 Pour poursuivre dans cette voie, le ministère doit répondre à trois questions :

- **Quelle stratégie d'organisation du réseau territorial : DDE, services spécialisés et CETE ?**
- **De quelles informations doivent disposer les acteurs locaux pour piloter le réseau territorial ? De quels leviers les DGRE (avec CETE, sans CETE) ont-ils besoin pour exercer leur autorité ? Quels dispositifs de concertation doit-on mettre en place et avec quels acteurs ?**
- **Comment articuler la stratégie d'ensemble du RST portée par le futur programme « Stratégie », les politiques nationales des directeurs de programmes sectoriels, le rôle de têtes de réseaux des CETE joué par les STC, avec les orientations locales mises en œuvre par les services et orchestrées par les DGRE ? Le CETE charnière entre un réseau national – le RST, et le réseau local ?**

Un séminaire a réuni le 18 novembre 2004 les membres de l'instance d'évaluation de la présente étude, ouverte plus largement à cette occasion aux représentants des services territoriaux et aux DAC. Trois ateliers ont pu se pencher sur ces questions. Ces travaux ont alimenté les réflexions de l'instance d'évaluation dont nous reprenons ci-après les principales conclusions.

A. Quelle stratégie d'organisation du réseau territorial : DDE, services spécialisés et CETE ?

La question est, domaine par domaine, de définir le partage des rôles entre les services en donnant une logique à ce partage – les services ont des vocations distinctes – et en affirmant cette logique, en évitant les doublons et en minimisant les risques de création future de doublons, en optimisant les conditions d'un management efficace des emplois et des compétences sur les territoires concernés.

La question centrale pour la DGRE chef lieu du CETE sera celle de la répartition des compétences entre les services et le CETE. Les travaux du 18 novembre ont permis de mettre en avant deux conditions :

- Se donner au niveau du ministère un référentiel qui fixe les grands principes des positionnements respectifs des services et du CETE.
- Accepter une grande souplesse dans l'application de ce référentiel au niveau local pour s'adapter à la typologie des missions et aux compétences mobilisables à l'instant T.

Il paraît particulièrement important d'éviter la concurrence des services et des CETE dans les domaines de compétences rares : déplacements, économie des transports, ferroviaire, équipement numérique du territoire, etc. Dans ces domaines, la stratégie territoriale doit être raccordée à la stratégie du réseau technique et de ses pôles de compétence. Au vu de l'état des compétences mobilisables, il pourra être décidé de s'organiser en réseau, par exemple en créant une équipe ressource au plan national (champs économique / juridique / technique) pour tel ou tel champ aux ressources rares (cela renvoie à une notion de carte des compétences, qui reste à établir pour de nombreux domaines)¹. De même, il faudra, sur un territoire, déterminer le service le mieux adapté pour concentrer la compétence sur un domaine donné (sous l'autorité locale du DGRE).

Enfin, créer et gérer des compétences nouvelles nécessite de gérer les besoins et l'offre de formation.

¹ Quelques exemples de compétences polarisées : la métrologie en qualité de l'air (CETE Nord-Picardie), la sécurité routière (CETE Normandie-Centre), l'hydraulique (CETE Méditerranée et CETE Normandie-Centre), la géophysique (CETE de l'Ouest)...

Il est spécifiquement proposé que les CETE se voient confirmés dans trois missions, missions relevant de fonctions de siège territorial (ce qui revient à reconnaître une forme d'existence institutionnelle au territoire du CIO) :

- La création et la mise en œuvre des méthodes : le CETE producteur, diffuseur et garant des méthodes, dans un cadre d'homogénéité donné a priori par les têtes de réseau.
- L'animation régionale des réseaux et clubs métier et l'échange d'expériences, dans le cadre d'un dispositif coordonné par le DGRE mobilisant le CETE, le CIFP et les services. Il existe aujourd'hui un système d'animation mobilisant les services en tant que de besoin et de capacité (CETE et entretien des ouvrages d'art ; DRE et urbanisme – aménagement ; etc.).
- La prise en compte des problématiques d'innovation et recherche (à partir notamment des besoins du territoire).

Enfin, lors de son discours du 29 juin dernier, le ministre a demandé que, à l'instar de la typologie des relations entre les services routiers et les CETE élaborée par les directeurs de CETE, une grille soit proposée dans les autres domaines. Les tableaux joints en annexe 5, issus des ateliers du séminaire du 18 novembre, illustrent la démarche de questionnement que le ministère devra suivre, les réponses pouvant bien sûr différer d'un territoire de CIO à un autre en fonction des conditions locales : besoins d'application des politiques de l'Etat et des collectivités, offre privée, existence et répartition des compétences au sein des services territoriaux du ministère, notamment. Ces tableaux ont été remplis, à titre d'exemple, pour un CETE. Leur contenu ne se veut pas pour autant prescriptif. Cette grille est aussi une base de réflexion pour les acteurs concernés.

B. De quels leviers les DGRE (avec CETE, sans CETE) ont-ils besoin pour exercer leur autorité ? Quels dispositifs de concertation doit-on mettre en place et avec quels acteurs ? De quelles informations doivent disposer les acteurs locaux pour piloter le réseau territorial ?

Les principales préconisations, en l'absence d'une définition précise et définitive du rôle des futurs DGRE, sont les suivantes.

Renforcer le rôle du CIO lieu d'intelligence de la stratégie des services et du CETE en matière d'ingénierie, et donner au DGRE une autorité de décision :

- Mobilisation accrue du DGRE dans l'organisation et le fonctionnement du CIO (mission renforcée du DGRE, avec une présidence fixe du CIO).
- Compte-rendu de gestion du directeur du CETE avant chaque réunion du CIO.
- Présentation au CIO, par le directeur du CETE, de son plan d'action stratégique (conçu en application des orientations du RST), de ses comptes, de son budget prévisionnel, de ses propositions en matière d'évolution des compétences.

- Approbation / validation formelle par le DGRE en tant que président du CIO², après avis du CIO.
- Information consolidée sur les activités d'ingénierie sur le territoire.

Accroître les marges de manœuvre des DGRE, notamment en mobilisant les DAP fongibles comme levier de niveau régional pour optimiser le fonctionnement. Concrètement :

- Attribuer une part de crédits fongibles (10 %) destinée prioritairement aux études inter-programmes ou inter-services. Les thèmes nationaux (R&D, innovation, capitalisation et diffusion des connaissances) ne doivent pas être absents des débats locaux.
- Exprimer la possibilité d'une fongibilité intra-programmes, et inter-opérations en ce qui concerne les routes.
- Ne pas donner de consignes d'utilisation de ces crédits en dehors des politiques nationales.

Associer les partenaires locaux (collectivités locales, bureaux d'études, entreprises, université...) au sein d'instances partenariales ouvertes³ à créer (distinctes donc des CIO et CRP), à l'image de ce qui existe à Nantes⁴, qui soient pour le CETE et pour le DGRE des lieux alimentant les décisions sur les activités du CETE.

Conforter le CRP comme une instance qui impulse, organise, entérine les concertations et les programmes établis par ailleurs : instances bilatérales services routiers et CETE ; réunions de programmation des études par domaines ; groupes associant les collectivités locales et les autres partenaires locaux ; etc.

De la même façon que pour l'ingénierie, organiser et coordonner la dimension formation des services de l'Etat sur le territoire.

Le tableau joint en annexe 6 constitue un exemple d'analyse d'un processus de gestion réunissant l'ensemble des services d'un même territoire, celui de la prise de commande et de son suivi. Il propose une répartition des responsabilités, identifie les sources d'informations, précise les instances de concertation et attribue la responsabilité de la décision. Il s'agit d'un exemple local sans prétention d'exhaustivité.

² Le DGRE tient compte des avis, y compris de la centrale...

³ De façon à éviter un face à face Etat-collectivités locales.

⁴ Dispositif, initié par la FNTP, qui rassemble les bureaux d'études, les Conseils généraux, l'université, avec un système de co-partage, de co-débat, mais sans caractère décisionnel.

C. Comment articuler la stratégie d'ensemble du RST portée par le futur programme « Stratégie », les politiques nationales des directeurs de programmes sectoriels, le rôle des STC têtes de réseaux des CETE, avec les orientations locales mises en œuvre par les services et orchestrées par les DGRE ?

Nous avons fait l'hypothèse, en cohérence avec ce qui précède, du maintien et du renforcement des CRP et des CIO.

La question essentielle est celle du raccordement entre les instances de gouvernance nationale et les CIO, instances de gouvernance territoriale. Au niveau national, le CODAC pour la stratégie du RST (CETE) réunit aujourd'hui les DAC et les responsables des services techniques centraux, avec une représentation des CETE.

Il est nécessaire de faire en sorte que les DRE chef lieux de CETE soient associés, selon des modalités à définir, à cette gouvernance. Le club des DRE peut avoir un rôle à jouer en la matière.

Le rôle d'interface entre le central et le local des STC doit être renforcé : faire remonter et prendre en compte les besoins locaux. Les CIO doivent pouvoir faire remonter les besoins d'appui méthodologiques locaux. Les conditions en sont :

- Des demandes explicites et en petit nombre.
- Un arbitrage central sur les besoins exprimés par le local.
- Un retour de la décision vers le CIO : méthodologie retenue ; organisation retenue (quel CETE ?) ; etc.
- Pas de développement local de méthodologie sans validation ou commande d'un STC.

La DRAST (et les directions techniques) doivent fournir des tableaux de bord consolidés pour permettre aux CIO de disposer d'éléments de comparaison.

Les CIO doivent pouvoir faire remonter les questions de compétence⁵, le ministère se devant de répondre :

- Sur ce qui ne sera plus fait, demain, en régie.
- Sur ses possibilités de réaction en matière d'évolution des compétences (embauches et formation).
- Sur les possibilités de financement des activités émergentes (investissement du ministère).

⁵ Exemple : multimodalité / observatoire foncier habitat ⇔ domaines où il serait important que les CETE se positionnent alors que, aujourd'hui, ils ne répondent pas aux appels d'offres...

2. EVALUATION DE L'EVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LES CETE ET LES SERVICES TERRITORIAUX A LA SUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES DECISIONS DE MAI 2001

Le présent document prend appui sur les contributions et éléments mis à la disposition du consultant :

- Documents et données chiffrées (liste fournie en annexe 4) ;
- Contacts bilatéraux avec trois directeurs de CETE (MM. Jean Bonny, Gérard Cadre, Denis Hirsch), un directeur de Laboratoire régional (Mme Christine Bouchet), deux DRE (MM. André Crocherie, Thierry Duclaux), un DDE (M. Robert Maud), ainsi que M. Daniel Bazin (DGUHC) ;
- Sollicitation du réseau des DDE (réunion du 22 septembre 2004) ;
- Débats lors des réunions de l'instance d'évaluation présidée par M. Jean Durand, CGPC, et dont les membres sont :

M. Jean-Louis Antoine , DRAST	M. Bernard Duru , DDE 30	M. Jacques Lioret , CIFP Mâcon	M. Bernard Perret , CGPC
M. René Baroux , CERTU	Mme M-Thérèse Goux , DSCR	M. Yannick Mathieu , DPSM	M. Delphin Rivière , CETE Sud-Ouest
M. Alain Decroix , DDE 50	M. André Horth , DRAST	M. Pascal Mignerey , DTT	M. Michel Rousset , DRAST
M. Jean-Pierre Defresnes , DRE Lorraine	Mme Lucile Leblanc , DGUHC	M. Jean-Claude Pauc , SETRA, représentant la DR	M. J-Claude Ruysschaert , DRE Poitou- Charentes

Il articule chacune des 10 thématiques dont la liste suit autour de trois niveaux d'information : le constat effectué à dire d'acteur (corrobore par des données objectives lorsqu'il s'agit de dépasser le stade de la perception / voir les annexes), les commentaires sur le constat tels qu'ils sont remontés des contacts et des réunions, l'avis ou le questionnement du consultant.

Les thèmes retenus dans l'évaluation sont les suivants :

- L'effectivité des CIO : page 14,
- L'effectivité des CRP : page 15,
- L'articulation CIO - CRP : page 16,
- La professionnalisation de la commande : page 17,
- La programmation des études : page 18,
- Le pilotage des CETE : page 20,
- Le titre IX : page 23,
- Les ressources et les compétences d'ingénierie : page 25,
- Le développement des actions conjointes : page 26,
- Le fonctionnement du réseau national : page 27.

Sur le thème de la connaissance mutuelle entre CETE et services territoriaux, la présentation se limite aux commentaires recueillis sur les progrès et les limites de ces progrès : page 28.

Thème : effectivité des CIO		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
Chaque territoire de CETE connaît, bon an mal an, une réunion de CIO. Une exception : le CETE de l'Est avec une fréquence de CIO plus élevée.		Le dispositif fonctionne.
Le CIO est l'occasion de réunir l'ensemble des DRE de la zone autour d'une représentation relativement importante du CETE. La cheville ouvrière des CIO revient essentiellement aux CETE : initiative de la réunion, détermination de l'ordre du jour, éléments préparatoires, secrétariat de la réunion, diffusion des compte-rendus, etc. Par contre, seule une DDE par région, qui représente les autres, y participe.	Les CIO peuvent apparaître pour certains directeurs de CETE comme des opportunités de management de leurs collaborateurs : mobilisation sur les travaux préparatoires, participation aux réunions, etc. Les services déconcentrés sont nettement moins investis en amont, ce qui peut avoir pour effet un déséquilibre des échanges (les services peuvent arriver en réunion sans avoir construit leur discours...).	La notoriété des CIO semble faible auprès des DDE... Les CETE paraissent plus demandeurs que les services déconcentrés.
Les thèmes abordés en CIO concernent essentiellement l'activité et la stratégie des CETE, l'utilisation et le fonctionnement du titre IX, les attentes des services déconcentrés vis-à-vis des CETE dans les différents domaines d'étude, notamment les domaines « neufs » (SCOT, multimodalité, etc.), les besoins de compétence correspondants, les satisfecit ou les points de litige entre les CETE et les services déconcentrés...	Les CIO pâtissent de l'échelle à laquelle ils se positionnent : pour le réseau Equipment, il n'est pas dans les habitudes, ni dans la culture, de fonctionner à un niveau inter-régional (pas d'outils ad hoc).	En CIO semblent manquer de nombreuses clés pour instruire, si ce n'est résoudre, les problèmes soulevés (avec un certain sentiment de « sur place »).
En règle générale, le compte-rendu du CIO est envoyé aux seuls participants mais les pratiques varient d'une inter-région à une autre.		Mises à part les relations entre les chefs de service et les chargés d'études des CETE, on peut se poser la question du degré d'irrigation de l'information issue des CIO à l'intérieur des services déconcentrés au-delà du niveau direction (ceci est d'autant plus important que c'est là que se trouvent les clients réels des CETE), voire auprès des DDE qui ne sont pas associées.
Il arrive, de façon conjoncturelle, que des représentants des DAC (DGUHC notamment) assistent aux CIO.	Les services déconcentrés accueillent avec une relative réticence la participation des services centraux : pour eux, les CIO sont d'abord et avant tout des instances d'échelle territoriale. Toutefois, certains avis s'expriment pour que la MIRT et la DRAST puissent participer.	L'implication des DAC dans le dispositif semble lointaine : absence de suivi du calendrier, absence de remontée systématique et d'exploitation des comptes-rendus, pas de retour d'expérience mutualisé. Cette distance apparaît intrinsèque au dispositif qui se veut avant tout à l'échelle de la région et de l'interrégion du CETE.

Thème : effectivité des CRP		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
La fréquence des CRP est grossièrement annuelle. Les régions de l'interrégion du CETE Est se distinguent par une fréquence plus élevée.		Le dispositif fonctionne.
Le CRP (présidé par le DRE ou le DR délégué) est l'occasion de réunir l'ensemble des DDE de la région et le directeur du CETE concerné (parfois accompagné de collaborateurs, parfois du correspondant régional).	Une des raisons de la mobilisation des DDE en CRP est à trouver dans le fait que les DRE ont pouvoir sur les crédits fongibles (réel outil de gestion). L'intérêt intrinsèque des CRP peut dépendre de la taille de la région ⁶ .	
L'initiative du CRP revient au DRE, la préparation de la réunion étant assurée par le CETE.	Le CRP est un levier de l'action du DRE (il arrive que le CRP se tienne l'après-midi alors que, le matin du même jour, le DRE a préalablement réuni ses DDE). Le succès des CRP (et la participation des DDE) apparaît très largement dépendant de l'implication du DRE qui le préside.	
Les travaux préparatoires des CRP sont la plupart du temps issus de rencontres préalables de programmation dans des clubs et/ou instances thématiques organisées (exploitation et sécurité routière, AUH, etc.) ⁷ , sachant que la programmation des plus grosses affaires (affaires routières, ouvrages d'art, informatique...) se fait davantage « au jour le jour ».		
En CRP, les points traités sont la mise en place des budgets et les opérations comptables en général, l'avancement des études en cours ⁸ , la programmation des études sur l'année à venir ⁹ , le suivi des titres IX. La tonalité générale est « gestion des affaires » : organisation de la commande au niveau régional ¹⁰ / amélioration du fonctionnement entre CETE et services déconcentrés.		

⁶ Une petite région avec peu de départements donne plus souvent l'occasion au DRE et aux DDE de se rencontrer qu'une grande région avec de nombreux départements : dans ce second cas, le CRP est une opportunité à ne pas manquer.

⁷ Ces réunions pré-existaient aux CRP : elles associent chargés d'études du CETE et chefs de service des services déconcentrés.

⁸ Les services sont particulièrement intéressés de savoir ce que font les CETE pour les agglomérations, les départements, les régions.

⁹ Sont également abordés les besoins des services déconcentrés et les capacités du CETE pour y répondre (de façon non systématique).

¹⁰ Au-delà des études menées par le CETE, parfois jusques et y compris les études faites en régie par les services et les études confiées aux bureaux d'études privés.

Thème : articulation CIO - CRP		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
Deux thèses sont mises en œuvre : soit les CIO s'organisent après que les CRP se soient tenus, de façon à pouvoir s'appuyer sur les comptes-rendus des CRP (mise en commun et capitalisation des informations : bilan de l'année écoulée, point sur l'avancement des études...) et les CIO tiennent compte des faits pour émettre des orientations (CETE Est, CETE Méditerranée, CETE Sud-Ouest) ; soit les CIO précèdent les CRP et ils élaborent une stratégie qui doit ensuite être déclinée lors des CRP (CETE Normandie-Centre).	La superposition des thématiques abordées peut parfois créer une certaine confusion dans l'esprit des services ¹¹ .	Malgré le recouvrement des sujets traités, CIO et CRP ont des positionnements bien distincts : les CIO procèdent aux grandes orientations et aux arbitrages, les CRP ont une dimension opérationnelle, et abordent la programmation de façon pragmatique. Cette distinction n'est pas toujours acquise : lorsque qu'un CIO se réunit trois fois par an, conserve-t-il sa dimension stratégique ? lorsqu'un CRP se réunit une fois tous les deux ans, peut-il programmer ?

¹¹ En particulier, une récente directive (programmation des crédits 2004) de la direction des Routes demande aux CIO de faire de la programmation interrégionale 2004 (le CIO devenant ainsi un « super » CRP), ce qui représente une détournement par rapport à la vocation stratégique initiale des CIO.

Thème : professionnalisation de la commande		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
Depuis 1999, certains laboratoires et département d'études des CETE et quelques entités des DDE et DRE ont été certifiés ISO9001. Toutefois, aucune étude relative aux impacts de la certification sur la professionnalisation des relations entre les CETE et les services déconcentrés n'a été menée.	Certaines voix s'élèvent contre tout formalisme excessif (« on est de la même maison »).	On peut postuler que des progrès ont été faits en terme de formalisation, permettant une plus grande rigueur dans la relation mutuelle.
Malgré les efforts faits, des difficultés persistent : en substance, la professionnalisation de la commande semble concerner davantage les travaux pour les tiers que les études pour les services déconcentrés. On constate aussi une insuffisance fréquente des cahiers des charges, ceux-ci étant toutefois généralement plus précis pour les études que pour les besoins d'AMO. Les services déconcentrés n'ont jamais vraiment organisé la maîtrise de la fonction de commande d'études (pas de directeur d'études) ni du suivi des études sur le fond et en gestion. Ceci est d'autant plus vrai pour les petites DDE.	La charte de la commande apparaît comme trop théorique, certaines DDE en demandent une version simplifiée.	Les CETE fonctionneront d'autant mieux que la direction des études en DDE sera performante, le problème central restant celui de la formalisation de la commande. Or, la situation semble inchangée depuis 1999 et ce malgré la mise en place de la charte de la commande, laquelle n'est ni appropriée par les acteurs ni vraiment appliquée.
Certains CIO et CRP ont formulé des recommandations allant dans le sens d'une meilleure collaboration dans la définition de la commande entre CETE et DRE / DDE : démarche de reformulation systématique par le CETE de la demande auprès du MOA, formalisation des commandes par messagerie pour les missions d'assistance légère, etc.		Il n'y a pas de pilotage, par les CIO et les CRP, du respect des bonnes pratiques en la matière. C'est également vrai au niveau national : on peut en déduire que c'est au couple prestataire-commanditaire qu'il revient de travailler ensemble sur la formalisation de la commande.

Thème : programmation des études		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
<p>Les CETE et les services déconcentrés construisent, chacun, localement leurs outils de suivi de la commande. Il est parfois organisé des « clubs des commandes » pour mutualiser les demandes des DDE au CETE.</p> <p>Certains CRP recommandent que toute proposition d'étude fasse préalablement l'objet d'un échange avec le CETE permettant d'examiner ses disponibilités, chaque service devant proposer ses prévisions d'études pour examen en CRP.</p> <p>Pour les domaines d'études ne donnant pas lieu à un processus formalisé de programmation, il est demandé du titre IX à l'administration centrale compétente. Le suivi de la commande est un point de faiblesse détecté depuis longtemps. DAP - CETE devrait rapprocher les services d'une solution en permettant à tous d'avoir une vision sur les crédits.</p>	<p>Les domaines d'études n'apparaissent pas traités sur un pied d'égalité¹².</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pour les études routières, il n'y a pas a priori de problème de programmation : les CRP ont avant tout une fonction de chambre d'écho. 2) Les études transport (ferroviaire, maritime, multimodalité, etc.) sont assez nouvelles et concernent au premier chef les DRE¹³ : les CRP sont essentiellement vecteurs d'information. 3) Pour les études AUH, pour la politique de la ville, c'est-à-dire pour les domaines de la DGUHC qui mobilisent aujourd'hui de plus en plus les DDE, il y a peu d'historique : les CRP peuvent alors apporter une véritable valeur ajoutée¹⁴. 	
	<p>Il apparaît un déséquilibre fort entre la dimension « bilan d'activité » et la dimension « prospective » des CIO / CRP : autant la première est étayée par des éléments factuels supports d'échanges, autant la seconde souffre de l'absence des paramètres nécessaires.</p> <p>Plusieurs problèmes sont évoqués :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) un problème de visibilité de la part des services déconcentrés pour élaborer un programme à trois ans (les services déconcentrés ne connaissent pas leurs besoins) ; 2) un problème de visibilité sur l'évolution de la commande centrale (alors que celle-ci est déterminante dans la configuration des ressources et l'évolution de la spécialisation des CETE : qu'est-ce que les DAC 	<p>La programmation des études des CETE supposerait l'existence de systèmes de gestion prévisionnelle de la charge, dans les DRE, DDE et CETE (incluant les prestations achetées au privé).</p>

¹² Route, aménagement local, sécurité routière ou informatique ne donnent lieu ni aux mêmes études, ni aux mêmes budgets, ni à la même part d'études locales et nationales, ni à la même mobilisation de compétences, ni aux mêmes besoins de proximité prestataire / client, etc., et ne présentent pas les mêmes enjeux en terme de programmation.

¹³ Les DDE ne sont pas parties prenantes, les CETE ne possèdent pas tous les compétences.

¹⁴ C'est la aussi que fonctionne le « GREC », ainsi que des clubs régionaux ou interrégionaux...

	<p>attendent du RST ? comment chiffrent-elles les besoins ?) ;</p> <p>3) un problème des CETE pour se projeter dans l'avenir (dégager du temps, garantir la pérennité d'une compétence, etc.) ;</p> <p>4) un problème de « réactivité » : il est extrêmement rare qu'un CETE ne réponde pas aux urgences et imprévisibles et refuse une commande, même imprévue ; cette « réactivité » des CETE conduit parfois à des dérives dans les délais des études programmées de longue date.</p> <p>5) un problème simplement budgétaire (gel de crédits, rupture des équilibres).</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Thème : pilotage des CETE / orientation de l'activité des CETE / développement des commandes innovantes et qualifiantes ¹⁵		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
	<p>Les études « innovantes » présentent la caractéristique de trancher avec les nécessités du moment (elles s'opposent en cela aux études « utilitaristes » à court terme) ou de rompre avec le quotidien (elles s'opposent en cela aux études commandées « à la chaîne »).</p> <p>Dans un double objectif de pédagogie et de solidarité entre services de l'Equipement, les études « qualifiantes » sont associées à la qualification / montée en compétences des équipes des CETE et à l'enrichissement du corpus méthodologique du ministère. Les études « qualifiantes » sont à opposer aux études « récurrentes » : dès qu'un sujet n'est plus nouveau, les services peuvent le prendre en charge sur la base d'un guide méthodologique.</p>	
	<p>L'enjeu ensuite consiste à médiatiser les avancées réalisées localement et à les mutualiser à une échelle plus large : autres régions, niveau national¹⁶ .</p>	

¹⁵ Les commandes innovantes ou qualifiantes, y compris à caractère méthodologique, permettent de développer les approches transversales ainsi que les prestations légères et de faible montant d'assistance technique et de conseil (Source : circulaire relative à l'amélioration des relations entre les centres d'études techniques de l'Equipement (CETE) et les services territoriaux / 3 mai 2000).

¹⁶ La question que posent ces études « innovantes » et « qualifiantes » est celle de leur impact : vont-elles intéresser un service ? vont-elles en intéresser plusieurs ? aura-t-on l'occasion de refaire cette étude ou bien est-ce un coup sec ? Il faut que l'enjeu soit général et il faut avoir à l'esprit la rentabilisation de l'investissement : le positionnement des CETE ne doit pas répondre aux seuls besoins locaux mais bien au niveau national.

<p>L'évolution des commandes au bénéfice de l'Etat se traduit par un relatif redéploiement des forces de production vers les domaines concernés (DGUHC¹⁷, DSCR, DTT). Voir Annexes 1 et 2.</p> <p>Quand un sujet n'intéresse pas le niveau central, comme, par exemple, le positionnement des DDE rurales vis-à-vis des collectivités locales pour accompagner leurs évolutions vers les structures intercommunales, le CIO peut prendre l'initiative de mettre en place un groupe de travail avec quelques DDE de la zone d'action.</p>	<p>Spécialement, il apparaît particulièrement important pour les CETE d'être présents sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les politiques techniques de la construction, - les transports (méthodes de comparaison intermodale), - la sécurité routière, - la pollution atmosphérique (métrologie), - le bruit (observatoire). <p>Par contre, les remontées sont moins affirmatives sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les questions urbaines et périurbaines, - l'eau (concurrence privée forte) - les compétences mono-modales autres que routières (ferroviaires ou maritimes)¹⁸. 	<p>Cette augmentation pose, en particulier, la question du rôle que veut jouer le ministère dans ces domaines comme celle de l'organisation et des moyens que le réseau technique doit consacrer pour y parvenir.</p>
<p>Entre 2000 et 2002, la commande Equipement reste stable, avec une décroissance relative de la commande centrale et une croissance relative de la commande locale. Voir Annexe 3</p>	<p>La commande centrale demeure ciblée sur des besoins des DAC (commandes « utilitaristes » à court terme) et, plus précisément, sur les besoins de la direction des Routes (l'essentiel de la commande Etat est une commande routière)¹⁹.</p> <p>La commande locale a du mal à être innovante car elle est tournée vers la nécessité du moment.</p>	<p>La distinction commande locale / commande centrale ne permet pas de véritablement discriminer l'activité des CETE. La vraie distinction semble devoir être faite entre les commandes à caractère opérationnel et les commandes à moyen terme (méthodologie, qualification), qui sont de réelles variables d'ajustement des CETE.</p>
<p>Localement, des outils de pilotage sont parfois élaborés par les services déconcentrés : document préparatoire qui décline les thèmes nationaux et les relie aux besoins d'études à trois ans, identification de critères de priorité pour hiérarchiser les études, vérification que les programmes d'études se font bien sur des enjeux préalablement identifiés.</p>	<p>Cette optimisation de l'activité des CETE prend un caractère théorique dans la mesure où les CETE sont obligés de maintenir des activités alimentaires en intervenant auprès des tiers, même si les prestations correspondantes ne vont pas dans le sens des objectifs stratégiques énoncés par l'Etat²⁰ (pour enrayer la diminution du budget total de fonctionnement des CETE, qui a baissé de 20% entre 2001 et 2003).</p>	

¹⁷ Par exemple, il existe des initiatives prises par les DRE pour améliorer l'efficacité du contenu des programmes d'études relevant de la DGUHC et renforcer le rôle des CETE dans la planification et l'aménagement des territoires.

¹⁸ Sachant que les CETE peuvent mettre à disposition (de RFF ou de VNF par exemple) des compétences développées pour d'autres types d'infrastructures. En tout état de cause, les infrastructures routières restent un domaine d'intervention important pour les CETE, avec une demande forte des services qui craignent notamment que les CETE ne se désengagent des fonctions d'assistance technique et de contrôle.

¹⁹ Dans le groupe de travail « Modernisation » de la DGUHC, la question est posée de l'articulation des compétences AUH entre CETE et DRE : cette question reste aujourd'hui sans réponse...

²⁰ Les CETE peuvent être taxés de « travailler pour les collectivités sans intégrer la dimension Etat en se comportant comme un bureau d'études extérieur au ministère ».

	<p>Il peut exister localement une différence dans la perception par les services déconcentrés et le CETE des orientations nationales : parfois les CETE peuvent être leaders (avec un rôle majeur de sensibilisation et d'assistance opérationnelle vis-à-vis des services déconcentrés), parfois c'est l'inverse et ce sont les DRE qui sont porteuses de ces orientations.</p>	
	<p>Les CIO et a fortiori les CRP, parce qu'ils sont parties prenantes en ce sens où ils représentent les services territoriaux, ne sont pas légitimes pour arbitrer localement entre des politiques non spontanément compatibles du ministère : titre IX / fonds de concours, commandes innovantes / commandes banalisées, priorités centrales / demandes locales, etc.</p>	
	<p>Ces instances ne traitent que des commandes aux CETE des seuls services déconcentrés, soit entre 20 et 30% de l'activité totale du réseau : elles ne sont donc pas le lieu où s'élabore la stratégie du CETE (choix de domaines privilégiés, de compétences privilégiées). Il en résulte une certaine ambiguïté dans la dimension prescriptive des orientations des CIO : les CETE peuvent ne pas s'y référer au prétexte qu'elles ne vont pas au-delà des enjeux propres des services et, notamment, ne prennent pas en compte les activités pour les DAC, pour les STC, pour les tiers...</p>	<p>En tout état de cause, le pilotage stratégique des CETE reste de la responsabilité des directeurs de CETE : les CIO ont pour fonction de leur donner des éclairages, mais toute interprétation voulant que le CIO influence le CETE est mal reçue : le directeur de CETE reste « maître à bord » et arbitre lui-même entre ses différentes contraintes non seulement à partir de ce qui se dit en CIO mais aussi d'autres éléments d'aide à la décision (démarche qualité d'écoute clients, prospective clients, échanges entre CETE, etc.).</p> <p>Il ne faut pas demander aux CIO plus que ne le permettent, d'une part, le poids de la commande locale de l'Etat dans l'activité des CETE, d'autre part, la capacité d'impulsion des CIO : leur création répond d'abord à un besoin d'optimisation locale, et ne saurait pour autant apporter des réponses à toutes les questions que soulève l'avenir du réseau technique du ministère.</p>

Thème : déconcentration du titre IX / augmentation de la part fongible ²¹		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
Entre 1998 et 2003, la masse globale du titre IX passe de 146 M€ à 160 M€ tandis que le titre IX fongible passe de 5,7 M€ à 9,8 M€. Les services ont accumulé des « stocks » pouvant aller jusqu'à 36 mois (expliquant la mise en place de la règle des « 4 ans »).	Le niveau actuel de titre IX fongible répond correctement aux attentes des services. En substance, le titre IX fongible répond au besoin de liberté d'utilisation de leurs crédits par les services territoriaux.	
Le titre IX déconcentré par la direction des Routes a la particularité de ne pas être fongible entre les opérations.	Certains services, sans le contester puisque c'est la règle, regrettent ce cloisonnement (les crédits ne sont pas toujours disponibles aux bons endroits ²²).	La notion de déconcentration paraît floue et un certain cloisonnement subsiste : la déconcentration est une fausse déconcentration quand les crédits sont fléchés.
Malgré la circulaire qui encadre l'utilisation du titre IX fongible par les services déconcentrés, certains services ne respectent pas les orientations fixées par la DRAST en la matière. Il s'agit avant tout pour eux de boucher des trous de financement d'études routières ²³ .	Certains services attendent de la future DGRE qu'elle puisse faire des bascules...	Avec l'arrivée des services routiers, les arbitrages sur titre IX pourront évoluer autrement...
En 2002, la part du fongible dans la dotation totale s'élève en moyenne à 6% (pour un objectif de 10% ²⁴). Elle varie de 3,7% (CETE Normandie-Centre) à 6,9% (CETE Est) et 10,7% (DREIF).		

²¹ Les décisions prises par les administrations centrales en matière de déconcentration des crédits d'étude et d'augmentation de leur part fongible visent à accroître le poids des services déconcentrés dans la commande d'ingénierie de façon à en faire des commanditaires reconnus et à leur permettre d'exercer un rôle déterminant dans l'orientation de l'activité des CETE. Il s'agit de créer les conditions favorables pour que les services territoriaux développent leurs capacités à confier aux CETE des études à caractère stratégique et puissent exercer un rôle déterminant dans l'orientation de l'activité des CETE. En substance, il s'agit de permettre un meilleur pilotage de l'activité des CETE par la commande.

²² Les financements ne sont pas en adéquation avec les besoins des politiques publiques ni avec les compétences en place (par exemple des financements route et des compétences AUH en sous-charge...). Chaque année, environ 10% de la masse globale distribuée n'est pas engagée alors que certains services connaissent des difficultés pour obtenir du titre IX dans d'autres domaines. Il y a simultanément trop et pas assez de titre IX.

²³ L'essentiel du titre IX est utilisé sur le routier mais la direction des Routes effectuant des dotations en titre IX « dormant », les services recourent à des « dépannages »...

²⁴ Page 11 de l'annexe à la directive ministérielle du 23 janvier 1997.

<p>Les circuits pour obtenir du titre IX déconcentré ne sont pas toujours bien connus par les services, avec des confusions entre titre IX déconcentré, titre IX fongible, titre IX fléché déconcentré. Les services sont parfois allés jusqu'à monter des solutions irrégulières, ou alors ont renoncé à recourir au CETE²⁵... Certains CRP, parfois à la demande des CIO, se sont dotés d'outils de suivi du titre IX²⁶.</p>		<p>Les besoins en titre IX sont-ils clairement exprimés par les services lors du processus de dotation annuelle ? Les CRP et les CIO jouent-ils pleinement leur rôle sur ce point ? Ceci nous renvoie à la question des instruments de suivi de la charge prévisionnelle des services, ou du carnet de commandes du CETE.</p>
	<p>La déconcentration des crédits n'est pas la panacée en terme de gestion : notamment, des progrès ont été constatés lorsque les crédits relatifs à l'informatique (maintenance, installation des logiciels, assistance...), auparavant déconcentrés, ont été reconcentrés à la DPSM-SI, à la satisfaction de tous. La gestion centralisée peut apparaître comme une solution préférable lorsque la prestation attachée est récurrente et banalisée.</p>	<p>La notion de déconcentration n'est pas claire. Elle peut se traduire par un réel accroissement de la liberté de choix locale, ou pas. Elle présente d'autre part des inconvénients si elle n'est pas convenablement encadrée : directives nationales, contrôles, etc. ²⁷</p>

²⁵ Des cas de commandes passées aux CETE sur titre III ou sur titre V (ce qui n'est pas régulier) quand ce n'est pas simplement le recours aux bureaux d'études privés (sur titre V) ont été cités : il est difficile de savoir si ces pratiques persistent.

²⁶ Pèle-mêle : création de tableaux de suivi, mise en place d'une assistance légère du CETE aux DDE, création d'un groupe de travail en région visant la production de modèles d'état de traitement du titre IX, mise en place de correspondants CRP dans les CETE et de correspondants des CETE dans les DDE et les DRE pour assurer le suivi des DAP, etc. Ces outils ne sont pas mutualisés entre régions...

²⁷ La rareté des crédits a pu, à une époque, être pensée comme une façon d'orienter l'activité des CETE et une mise en œuvre volontariste a été faite par la DPS/MiRT : l'expérience a montré la parfaite inefficacité de la méthode.

Thème : optimiser les ressources et les compétences d'ingénierie ²⁸		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
<p>Le besoin essentiel est celui de l'adéquation des compétences des CETE aux nouveaux champs de développement : aménagement, environnement, habitat, bâtiment, transport multimodal, développement durable, NTIC, etc.).</p> <p>Le CIO a pour rôle de faire apparaître les inadéquations et d'optimiser les décisions de recrutement, d'affectation ou encore de formation entre les services.</p>	<p>La difficulté, les constats étant faits, est de modifier substantiellement le cours naturel des choses. Le « système » présente une forte inertie au changement. On peut penser que, mieux informés, les services intègrent la situation du réseau local d'ingénierie publique dans leurs propres décisions, mais on est loin de décisions véritablement coordonnées ou optimisées.</p>	<p>Ces inadéquations – qui créent des tensions entre compétences traditionnelles et compétences nouvelles – ne semblent pas précisément mesurées, ni leur résorption réellement pilotée (aucun service n'a autorité pour le faire)²⁹.</p> <p>La question prend une tournure nouvelle avec l'avènement des DGRE, via l'autorité du DGRE chef-lieu sur le CETE. Reste que le DGRE chef-lieu n'a pas d'autorité sur les autres DGRE...</p>
<p>Aucune orientation n'est donnée en central sur la répartition des compétences entre les services. Il n'y a pas aujourd'hui obligation pour les services territoriaux d'optimiser leurs ressources en réseau.</p>	<p>Le CIO permet d'avoir une vision interrégionale des besoins des services déconcentrés et des capacités du CETE pour y répondre : il apparaît ainsi comme un lieu de débat pour énoncer les principes et réfléchir aux évolutions des compétences et des effectifs³⁰.</p>	<p>Mais son action n'est pas accompagnée de la mise en place d'une véritable gestion (prévisionnelle) des compétences à l'échelle du CETE et de sa région. L'autorité inter-services pour le faire n'existe pas. On peut à tout le moins attendre des CIO l'expression de priorités permettant au CETE d'orienter ses investissements en capacité d'études (ingénieurs, techniciens, contrôleurs).</p>
<p>NOTA.</p> <p>Même si la commande des CIFP vis-à-vis des CETE est très faible, elle est réputée qualitativement importante pour aider ceux-ci à maintenir les compétences dans de nombreuses disciplines, notamment par le biais des formations-actions destinées aux services.</p>		

²⁸ Il s'agit de développer des études transversales pour lesquelles les acteurs soit n'ont pas l'habitude soit n'ont pas d'intérêt immédiat à s'engager, alors même qu'elles répondent à des enjeux nouveaux qui relèvent des domaines d'intervention de l'Etat.

²⁹ Par exemple, les Ateliers thématiques, davantage positionnés sur des questions de prospective que sur des besoins locaux ou des problèmes de commande locale, ont-ils une vision sur l'état des compétences disponibles ? permettent-ils de repérer des besoins en ressources ?

³⁰ Sachant que, concernant les compétences, des groupes de travail ou des instances de pilotage existent ailleurs, notamment au CIFP (Conseil de perfectionnement).

Thème : optimiser le fonctionnement sur un territoire (développer les actions conjointes)		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
Les réponses conjointes CETE / DDE à l'initiative des CETE restent peu courantes.	<p>Il est admis qu'une offre conjointe peut être ou doit être développée pour répondre aux demandes des collectivités locales (PDU, sécurité routière...) : les services insistent sur la nécessité de réaliser des prestations basées sur le partenariat avec le CETE.</p>	
	<p>Outre leur lourdeur et leur complexité (devis difficiles à élaborer, beaucoup de temps passé sur la proposition commerciale), le développement de ces offres conjointes se heurte à deux difficultés³¹ :</p> <p>1) l'important travail à produire en amont avec le donneur d'ordre, voire très en amont pour anticiper et « préparer le coup » avant la publication d'un appel d'offres formalisé, travail qui demande une réelle visibilité sur les compétences mobilisables ;</p> <p>2) les positionnements respectifs de la DDE et du CETE : la bonne relation est-elle le pilotage et la maîtrise d'œuvre à la DDE, avec l'apport technique du CETE³² ou bien faut-il trouver un autre équilibre (co-traitance)³³ ?</p>	<p>Ce sujet souffre d'une absence de consensus au sein du Ministère : le RST doit-il être principalement porteur d'innovation (vision de la DRAST), ou s'agit-il d'abord d'un bureau d'études effectuant des prestations, courantes ou pas en fonction des besoins locaux des territoires ?</p> <p>Le rôle et le positionnement des CETE dans le RST ne sont pas perçus de la même manière selon les DAC (DR, DAFAG, DGUHC) et selon les services déconcentrés (<i>sous-traitance de spécialités, complément de capacités, laboratoires d'expérimentation...</i>).</p> <p>En tout état de cause, le développement d'équipes conjointes pose la question de la frontière entre AMO et bureau d'études (surtout pour les domaines AUH et transport, moins pour le domaine routier).</p>
	<p>Les CIO sont très attendus sur ce thème, susceptible de développer une relation partenariale, à la réserve près que les débats ne sont ni conclusifs ni décisionnels.</p>	<p>Avancer suppose certes de mettre en place des référentiels qualité partagés, mais aussi de donner du sens au partenariat recherché : combiner les ressources des services n'est pas une fin en soi.</p>

³¹ Une troisième difficulté a pu être évoquée : les barèmes tarifaires des CETE qui, jusqu'à un passé récent, étaient supérieurs à ceux des DDE. Aujourd'hui, ce problème est dépassé avec l'avènement d'un barème commun.

³² Les services déconcentrés tiennent à la distinction entre leur fonction de maître d'ouvrage et le positionnement des CETE comme prestataires porteurs d'expertise et d'appui technique : une DRE ne renoncera pas à une compétence transport, NTIC ou SIG au prétexte qu'elle existe au CETE, parce qu'elle n'est pas sur le même registre.

³³ Ceci explique en partie les difficultés de l'ingénierie publique : les services admettent avoir plus de facilité à répondre conjointement avec des bureaux d'études privés (architectes, paysagistes, urbanistes), dans la mesure où ils « maîtrisent » plus facilement cette catégorie de partenaires.

Thème : optimiser le fonctionnement du réseau national		
Les faits	Les commentaires recueillis	L'avis du consultant
Le réseau des CETE ne fonctionne pas correctement (peur de perdre des « bons » clients, perte de maîtrise dans la qualité des travaux, etc.). Ils n'organisent pas vraiment leur complémentarité, non plus qu'ils arrivent à les valoriser vis-à-vis des services.	Deux raisons sont invoquées : 1) le compte d'exploitation et les objectifs à tenir ligne par ligne ; 2) la surcharge des équipes, surtout pour les CETE « forts » ou spécialisés dans des domaines pointus.	On peut sans doute ajouter à ces deux raisons : 1) l'absence d'une organisation permettant de facilement connaître les disponibilités quantitatives et qualitatives des CETE ; 2) l'absence d'un référentiel qualité partagé qui donnerait à chacun l'assurance que ses clients seront bien traités ; c'est un classique des bureaux d'études.
La mise en place d'équipes ressources pour entretenir ou développer des compétences rares au plan national ne paraît pas prise en compte lors des programmations locales. Ceci est d'autant plus important que les études commandées sont réellement innovantes et nécessitent polyvalence et pluridisciplinarité.		

CONNAISSANCE MUTUELLE / INFORMATION / DIALOGUE / COMPREHENSION MUTUELLE

Il est généralement admis que les CIO et les CRP ont permis aux directeurs des CETE et des DRE / DDE de systématiser leurs rencontres et leurs échanges, et ainsi d'améliorer leurs relations en favorisant la connaissance réciproque³⁴ sur les dossiers en cours, sur les opérations programmées comme sur le fonctionnement du titre IX.

Spécialement, c'est une tribune propice à l'expression des besoins et des attentes des services, avec un tour de table des DDE et DRE, qui sont invités à exprimer leurs souhaits sur les priorités et le positionnement du CETE (y compris les besoins en compétence).

La mise en relation est notamment jugée très positive sur les points suivants :

- 1) elle permet de « donner corps à des idées » ;
- 2) elle est à l'origine de progrès en matière de formalisation (des commandes, des comptes-rendus, des engagements) ;
- 3) elle permet aux directeurs d'arbitrer sur des questions de fond.

Ce constat positif est toutefois à relativiser *en ce qui concerne l'apport propre des CIO et CRP* :

- ces instances se réunissent avec une fréquence faible par rapport aux évolutions des commandes ; elles doivent de fait être relayées par des instances de concertation opérationnelles ;
- une grande partie de la connaissance mutuelle passe déjà à travers des rencontres bilatérales entre directeurs de CETE et DRE / DDE (comme la « tournée des clients » du CETE Méditerranée) et, à un niveau plus opérationnel, par les clubs et réseaux qui peuvent exister pour un certain nombre de domaines d'activité, comme AUH par exemple (quelques CRP ont d'ailleurs pu solliciter localement des clubs & réseaux locaux comme source d'informations sur besoins des DDE) ;
- il y a également d'autres occasions données aux services et aux CETE de se voir et de discuter de la stratégie et des moyens (OSER et REA) ;
- les CRP s'appuient sur les travaux préparatoires effectués par les services (qui sont l'occasion pour les chefs de service de préciser leurs priorités) : il existe localement des réunions, en général thématiques, de programmation des crédits gérés par les DRE (aménagement et urbanisme, sécurité, environnement, etc.) ou sur les investissements routiers (modèle sur lequel peuvent être créées des réunions de programmation sur d'autres thèmes : entretien et exploitation routière par exemple) ; en substance, les CRP ont alors une fonction de fédération vis-à-vis de ces instances de programmation ;
- les opérations présentant un caractère sensible font l'objet d'information réciproque entre CETE et services déconcentrés en dehors des CRP et des CIO³⁵ ;
- les prestations pour les collectivités locales font déjà systématiquement l'objet d'une concertation préalable entre CETE et services déconcentrés, conséquence de la mise en place de la circulaire d'octobre 2001 sur l'ingénierie publique, de l'unicité de l'offre de l'Etat et du nouveau code des marchés publics ;
- enfin, les équipes des services déconcentrés savent souvent ce qu'elles peuvent attendre des CETE compte-tenu du phénomène de « saute-mouton » dans les postes (agents qui passent d'une DDE à un CETE, et vice-versa).

Sachant toutefois que nombre des contacts entre CETE et services déconcentrés se font à un niveau chefs de division (A+) ou chargés d'études (A), et pas à un niveau des directeurs : les CIO et CRP ont donc créé un niveau de dialogue qui n'existe pas forcément.

Ce constat est également à nuancer dans la mesure où le bénéfice n'est pas équivalent selon le sens où on se place : autant la connaissance des CETE s'est améliorée dans les services déconcentrés (puisque les CETE sont à la source des dossiers de préparation des instances), autant les CETE peuvent n'avoir qu'une vision tronquée des choix opérés par les services déconcentrés en matière d'études (notamment quid des études confiées aux bureaux d'études privés ?).

³⁴ Exemples de supports utilisés : fiche d'intention de commande, tableau de bord des études programmées et réalisées (par service et par client), suivi des études en cours (devis, facturation), tableau des « indicateurs de disponibilité » du CETE (mis à jour avant chaque CRP et CIO), ventilation des DAP CETE par département...

³⁵ Exemple de la nouvelle procédure d'ingénierie publique qui demande une réponse sous 15 jours, ce qui oblige une communication entre CORIP...

3. PROPOSITIONS POUR ACCROÎTRE L'EFFICACITE DU DISPOSITIF DANS LE CADRE DES EVOLUTIONS ACTUELLES DU MINISTÈRE

Les principales évolutions du ministère de l'Equipement susceptibles d'impacter la question des relations entre les services territoriaux et les CETE sont les suivantes :

- La création de directions générales et régionales de l'Equipement (DGRE), coordonnant l'ensemble des services du ministère présents sur leur territoire et chargés notamment de leur affecter leurs ressources.
- La création, à partir des DDE, de services routiers interrégionaux en charge des routes nationales, et rattachés à certaines DGRE.
- L'évolution concomitante des actuelles DDE vers des Directions de l'Aménagement Local (DAL).
- En matière budgétaire, la création de programmes nationaux regroupant l'ensemble des ressources, en personnel et en budget, nécessaires à leur mise en oeuvre, et déclinés – selon des modalités restant à définir et non nécessairement identiques d'un programme à l'autre – au niveau territorial.

A ceci s'ajoutent les réflexions en cours sur l'avenir du réseau technique, son ouverture sur les collectivités locales, son maintien en l'état ou son découpage en fonction des programmes de la LOLF, nationaux ; etc.

Dès lors se pose la question des impacts potentiels des réformes en cours sur les dispositifs de concertation que sont les CIO et les CRP.

Nous identifions essentiellement trois de ces questions :

- 1) Comment organiser le réseau territorial constitué par les DRE, les DDE, les CETE, les CIFP et autres services spécialisés ?
- 2) De quels leviers les DGRE (avec CETE, sans CETE) ont-ils besoin pour exercer leur autorité ? Quels dispositifs de concertation doit-on mettre en place et avec quels acteurs ? De quelles informations doivent disposer ces acteurs ?
- 3) Comment articuler la stratégie d'ensemble du RST (portée a priori par le futur programme Stratégie), les politiques nationales des directeurs de programmes sectoriels, le rôle de têtes de réseaux des CETE joué par les STC, avec les orientations locales mises en œuvre par les services et orchestrées par les DGRE ?

3.1 Comment organiser le réseau territorial constitué par les DGRE, les DDE (ou DAL), les CETE, les CIFP et autres services spécialisés ?

Quelle stratégie adopter pour organiser ce réseau territorial de façon à respecter la double appartenance du CETE au réseau local des services du ministère et au réseau technique, et pour utiliser au mieux les ressources disponibles ?

La question est, domaine par domaine, de définir le partage des rôles entre les services en donnant une logique à ce partage – les services ont des vocations distinctes – et en affirmant cette logique, en évitant les doublons et en minimisant les risques de création future de doublons, en optimisant les conditions d'un management efficace des emplois et des compétences sur les territoires concernés.

Les futures DGRE devront organiser la production des services en respectant leurs logiques propres (pas d'objectif de fusion), mais aussi en évitant les doublons (le ministère ne peut pas se le permettre), et gérer dans le temps les évolutions de cette organisation.

La question centrale est celle de la répartition des compétences entre les services et le CETE. L'instance d'évaluation formule à ce propos les recommandations suivantes :

- Donner aux DGRE (chef lieux ou non) un cadre de doctrine et des règles de décision théoriques leur permettant de référer leurs décisions à une stratégie du ministère.
- Laisser par contre le maximum de souplesse aux DGRE pour appliquer cette stratégie localement en fonction de la réalité des activités, des compétences présentes dans les services, de la qualité de l'offre privée, etc.

L'objectif est de créer un référentiel (une feuille de route), qui donne les grandes tendances de positionnement respectif services / CETE. La clarification doit porter sur tous les domaines, notamment :

Le ministre a demandé, le 29 juin dernier, que la typologie des relations entre les services routiers et les CETE définie par les directeurs de CETE, soit étendue aux autres domaines. On trouvera en annexe 5 un exemple de description des responsabilités respectives possibles des services du ministère en matière d'ingénierie, domaine par domaine, qui illustre la démarche de questionnement que le ministère devra suivre.

Les réponses différeront d'un territoire de CIO à un autre en fonction des conditions locales. Ce type de grille constitue également une base de réflexion pour les acteurs concernés.

Les débats de l'instance d'évaluation ont également montré que trois missions devaient être spécifiquement reconnues aux CETE :

- La création et la mise en œuvre des méthodes : le CETE producteur, diffuseur et garant des méthodes, dans un cadre d'homogénéité donné a priori par les têtes de réseau.
- L'animation régionale des réseaux et clubs métier et l'échange d'expériences dans le cadre d'un dispositif coordonné par le DGRE mobilisant le CETE, le CIFP et les services. Il existe aujourd'hui un système d'animation mobilisant en tant que de besoin les services (CETE et entretien des ouvrages d'art ; DRE et urbanisme – aménagement ; etc.).
- La prise en compte des problématiques d'innovation et recherche (à partir notamment des besoins du territoire).

Ces fonctions sont des fonctions de siège territorial, ce qui revient à reconnaître une forme d'existence institutionnelle au territoire du CIO.

La vocation du DGRE chef lieu à organiser, avec les autres DGRE concernés, les arbitrages nécessaires à l'optimisation des ressources sur le territoire du CETE, est réaffirmée. Cette vocation concerne plus particulièrement :

- Les domaines à faible effectif, voire « orphelins », avec des besoins nouveaux à satisfaire, où le ministère risque de se retrouver en défaut de compétences.
- Les domaines où il existe un risque de concurrence entre les services : les déplacements, l'économie des transports, l'équipement numérique du territoire, etc.

Ces deux types de domaine ne sont pas exclusifs : le pire est en effet la concurrence entre services dans des champs où la compétence interne est rare. Au vu de l'état des compétences mobilisables, le ministère pourra décider de s'organiser en réseau, par exemple en créant une équipe ressource au plan national (champs économique / juridique / technique) pour tel ou tel champ aux ressources rares (ce qui renvoie à la notion de carte des compétences qui reste à établir dans de nombreux domaines)³⁶. De même, il faudra, sur un territoire, déterminer le service le mieux adapté pour concentrer la compétence sur un domaine donné (sous l'autorité locale du DGRE).

La maîtrise d'ouvrage en matière d'infrastructures RN appartiendra à la DRE. Il est proposé que la maîtrise d'œuvre relève des services routiers et l'AMO des CETE, ceci n'excluant pas un positionnement possible du CETE comme assistant au maître d'œuvre. Les CETE ont une vocation d'expertise, tandis que les services routiers sont des maîtres d'œuvre classiques.

Enfin, pour trouver de la ressource nouvelle, il faut appréhender des besoins de formation. Spécifiquement, il conviendra de faire la distinction entre les investissements lourds (mastère de l'ENPC sur le fret et la multimodalité) et les besoins immédiats à satisfaire pour lesquels la compétence collective n'existe pas (exemple : plate-forme logistique). De la même façon que les DGRE devront connaître, pour y répondre, le besoins et les ressources de leur territoire en matière d'ingénierie, de même devront-ils connaître les besoins d'évolution des compétences et vérifier la cohérence, sur leur territoire, de l'offre de formation avec ces besoins.

³⁶ Quelques exemples de compétences polarisées : la métrologie en qualité de l'air (CETE Nord-Picardie), la sécurité routière (CETE Normandie-Centre), l'hydraulique (CETE Méditerranée et CETE Normandie-Centre), la géophysique (CETE de l'Ouest)...

3.2 De quels leviers les DGRE (avec CETE, sans CETE) ont-ils besoin pour exercer leur autorité ? Quels dispositifs de concertation doit-on mettre en place et avec quels acteurs ? De quelles informations doivent disposer ces acteurs ?

Eléments d'analyse

Il y a autorité du DGRE sur le directeur du CETE, mais pas autorité de la direction générale et régionale sur le CETE. L'exercice de cette autorité doit donc se faire en recherchant de réelles plus-values, notamment :

- La recherche de sens pour le ministère rénové, le développement d'une culture partagée.
- La mise en cohérence et en synergie des orientations locales et des moyens.
- L'animation et la coordination des services.
- La recherche d'une répartition optimale des moyens préservant la spécificité des services : la dimension technique et scientifique du CETE, les enjeux territoriaux des services déconcentrés.

En l'absence d'une définition précise du rôle du DGRE³⁷, on peut dire à ce stade qu'il devra :

- Veiller à ce que le CETE adhère, dans son plan stratégique, aux objectifs développés dans l'OSER régional, mais aussi dans les OSER des autres régions de son territoire d'intervention, et qu'il y consacre le bon niveau de moyens humains et de temps de prestation : REA, articulation des niveaux régional et interrégional, ... (le pilotage par l'amont, la stratégie).
- Donner son avis sur l'organisation du CETE³⁸, en recherchant par son rôle de coordination, à ce que chaque service du futur réseau régional soit complémentaire et non concurrent³⁹ des autres.
- Animer la répartition locale des études (le pilotage par l'aval, la commande) avec un mode de "contrôle" des commandes passées aux CETE par les directeurs de programme.
- Orienter la répartition des moyens locaux pour garder au CETE son rôle de mutualisation de ressources techniques rares.
- Veiller à ce que soit organisé le rendu compte d'activité au titre de la LOLF dans les domaines où le CETE, dans son rôle de prestataire de service, participe à la mise en œuvre des politiques publiques locales (le pilotage par les résultats).

³⁷ Aujourd'hui, le DGRE n'a pas d'autorité hiérarchique mais une autorité sur l'allocation des moyens humains.

³⁸ Réglementairement, c'est aujourd'hui le préfet de Région qui valide l'organisation du CETE.

³⁹ Par exemple : chasser la concurrence entre services routiers et CETE sur les ouvrages d'art.

Les conditions de son efficacité seront, notamment, les suivantes :

- Le DGRE devra établir des contacts avec ses collègues DGRE (comme dans le cas de l'exercice REPERE), notamment pour l'allocation des moyens, sans préjuger des marges que lui donnera l'application de la LOLF.
- Le DGRE, pour exercer son rôle vis-à-vis du CETE devra être associé, d'une façon ou d'une autre, aux relations entre le CETE et les centrales : directions de programmes et services techniques têtes de réseaux.
- L'autorité des DGRE sur les CETE s'exercera d'autant plus simplement que les référentiels de travail des CETE seront normés et partagés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Le directeur du CETE reste maître à bord pour les tâches opérationnelles (directeur exécutif). Il régule ses commandes, sa production et ses priorités au quotidien (dans le cadre d'orientations stratégiques et d'un programme d'action stratégique).

Préconisations

Renforcer le rôle du CIO lieu d'intelligence de la stratégie des services et du CETE en matière d'ingénierie, et donner au DGRE une autorité de décision :

- Mobilisation accrue du DGRE dans l'organisation et le fonctionnement du CIO (mission renforcée du DGRE, avec une présidence fixe du CIO).
- Compte-rendu de gestion du directeur du CETE avant chaque réunion du CIO.
- Présentation au CIO, par le directeur du CETE, de son plan d'action stratégique (conçu en application des orientations du RST), de ses comptes, de son budget prévisionnel, de ses propositions en matière d'évolution des compétences.
- Approbation / validation formelle par le DGRE en tant que président du CIO⁴⁰, après avis du CIO.
- Information consolidée sur les activités d'ingénierie sur le territoire.

Accroître les marges de manœuvre des DGRE, notamment en mobilisant les DAP fongibles comme levier de niveau régional pour optimiser le fonctionnement. Concrètement :

- Attribuer une part de crédits fongibles (10 %) destinée prioritairement aux études inter-programmes ou inter-services. Les thèmes nationaux (R&D, innovation, capitalisation et diffusion des connaissances) ne doivent pas être absents des débats locaux.
- Exprimer la possibilité d'une fongibilité intra-programmes, et inter-opérations en ce qui concerne les routes.
- Ne pas donner de consignes d'utilisation de ces crédits en dehors des politiques nationales.

⁴⁰

Le DGRE tient compte des avis, y compris de la centrale...

Associer les partenaires locaux (collectivités locales, bureaux d'études, entreprises, université...) au sein d'instances partenariales ouvertes⁴¹ à créer (distinctes donc des CIO et CRP), à l'image de ce qui existe à Nantes⁴², qui soient pour le CETE et pour le DGRE des lieux alimentant les décisions sur les activités du CETE.

Conforter le CRP comme une instance qui impulse, organise, entérine les concertations et les programmes établis par ailleurs : instances bilatérales services routiers et CETE ; réunions de programmation des études par domaines ; groupes associant les collectivités locales et les autres partenaires locaux ; etc.

De la même façon que pour l'ingénierie, organiser et coordonner la dimension formation des services de l'Etat sur le territoire.

Le tableau joint en annexe 6 constitue un exemple d'analyse d'un processus de gestion réunissant l'ensemble des services d'un même territoire, celui de la prise de commande et de son suivi. Il propose une répartition des responsabilités, identifie les sources d'informations, précise les instances de concertation et attribue la responsabilité de la décision. Il s'agit d'un exemple local sans prétention d'exhaustivité.

⁴¹ De façon à éviter un face à face Etat-collectivités locales.

⁴² Dispositif, initié par la FNTP, qui rassemble les bureaux d'études, les Conseils généraux, l'université, avec un système de co-partage, de co-débat, mais sans caractère décisionnel.

3.3 Comment articuler la stratégie d'ensemble du RST (portée a priori par le futur programme Stratégie), les politiques nationales des directeurs de programmes sectoriels, le rôle de têtes de réseaux des CETE joué par les STC, avec les orientations locales mises en œuvre par les services et orchestrées par les DGRE ?

Compte-tenu de ce qui précède, il est clair que la recommandation de l'instance d'évaluation est de maintenir les instances de concertation – jusqu'à présent – et de régulation – dorénavant – que sont les CIO et les CRP.

La question essentielle est celle du raccordement entre les instances de gouvernance nationale et les CIO, instances de gouvernances territoriale.

Au niveau national, le CODAC pour la stratégie du RST (CETE) réunit aujourd'hui les DAC et les responsables des services techniques centraux, avec une représentation des CETE. Il est nécessaire de faire en sorte que les DRE chef lieux de CETE soient associés, selon des modalités à définir, à cette gouvernance. Le club des DRE peut avoir un rôle à jouer en la matière.

Les STC⁴³ doivent d'autre part voir leur rôle d'interface entre le central et le local renforcé. Ils doivent notamment faire remonter et prendre en considération les besoins locaux, par exemple au travers des CIO et des CRP en matière d'appui méthodologique, sous réserve que :

- Les demandes soient en petit nombre (dans le cas inverse, le STC concerné doit lancer une action spécifique pour répondre au besoin).
- Le STC arbitre réellement entre les demandes exprimées par le local.
- Le STC informe en retour le CIO de ses décisions et actions.
- Il n'y ait pas d'affectation locale de crédits (fongibles) au développement de méthodologie, sans validation ou commande centrale.

Pour que les instances locales aient des éléments de comparaison, il importe également que la DRAST et les directions techniques s'organisent pour fournir à l'échelon local des informations ou des tableaux de bord consolidés.

La question de l'opportunité d'une présence des DAC en CIO, susceptible de favoriser les raccordements entre central et local, n'est pas rejetée a priori, sous condition. La plus importante est que le représentant de la centrale ou du STC en soit le correspondant local, sur le modèle par exemple de la Mission Territoriale DGUHC, avec pour mission d'écouter avant tout le terrain. S'il s'agit par contre d'un représentant des DAC en charge de transmettre la stratégie nationale, le risque de contredire le président du CIO et de l'entraver dans sa capacité de synthèse est trop grand.

⁴³ A ceci près qu'il n'y a pas beaucoup de coordination entre têtes de réseau. Il faudra jouer le jeu de la mise en cohérence interrégionale.

- Notons qu'il entre dans la mission du DGRE un transfert des missions des DAC et des directions de programme. Il entre dans les devoirs des DGRE et des directeurs de CETE d'intégrer dans leurs propositions les éléments de stratégie nationale. Il leur appartient également de faire retour de leurs décisions à ces directions de programmes (celles-ci disposant d'un délai de réaction convenu en cas de désaccord).

Concernant enfin la question de la **gestion locale de l'offre et de la demande**, les CIO doivent faire remonter les questions posées par les inadéquations éventuelles entre les compétences demandées et les compétences disponibles, les directions centrales devant :

- Donner des orientations, voire des directives sur la poursuite ou l'abandon de certaines activités en régie, et le développement de certaines autres.
 - S'engager sur des délais en matière de développement de nouvelles compétences : embauches et formation.
 - Mettre en place les moyens de "financer" les activités émergentes.
-

Annexes

- 1. Evolution des recettes en titre IX de 2000 à 2002**
- 2. Evolution des chiffres d'affaires par domaines de 2000 à 2002**
- 3. Evolution des chiffres d'affaires par clients de 2000 à 2002**
- 4. Documentation mise à la disposition du consultant**
- 5. Exemple de grille de répartition des responsabilités entre les services sur un même territoire de CIO**
- 6. Exemple de grille d'analyse de la répartition des responsabilités en matière de pilotage des commandes**

ANNEXE 1 : EVOLUTION DES RECETTES EN TITRES IX ENTRE 2000 ET 2002

En analysant la répartition des recettes en titre IX non fongible des CETE en fonction des cinq principales DAC, on peut catégoriser la focalisation de l'activité des différents CETE par grandes DAC clientes : en rouge, celles où le CETE est au-dessus de la moyenne, en orange, celles où le CETE est dans la moyenne, en gris, celles où il est en-dessous de la moyenne.

Evolution des recettes en titres IX entre 2000 et 2002									
Libellés	Méditerranée	Sud Ouest	Ouest	Est	Nord Picardie	Lyon	Normandie Centre	DREIF/ LR	Moyenne
Non fongible									
2000	95,05%	96,66%	96,97%	96,70%	96,57%	96,75%	97,95%	97,05%	96,71%
2001	93,83%	96,42%	96,18%	ND	95,50%	96,28%	96,54%	90,08%	94,98%
2002	93,44%	93,73%	93,19%	93,12%	95,86%	95,05%	96,29%	89,34%	94,00%
DR									
2000	45,49%	47,87%	58,10%	58,53%	46,07%	57,49%	60,34%	88,04%	57,74%
2001	38,78%	48,65%	48,77%	ND	33,38%	56,90%	55,73%	77,83%	51,43%
2002	41,42%	46,92%	61,74%	61,73%	41,72%	54,97%	58,82%	74,31%	55,20%
DSCR									
2000	17,00%	15,90%	10,95%	14,10%	9,52%	8,65%	8,61%	2,68%	10,93%
2001	20,07%	20,20%	17,97%	ND	21,90%	13,34%	15,73%	3,11%	16,05%
2002	17,55%	14,96%	10,17%	12,03%	12,85%	11,13%	11,17%	6,02%	11,95%
DGUHC									
2000	10,95%	8,76%	12,54%	6,24%	14,11%	12,69%	10,57%	3,33%	9,90%
2001	10,90%	7,62%	13,60%	ND	12,04%	9,97%	11,11%	4,49%	10,05%
2002	9,10%	8,02%	10,56%	6,18%	12,41%	8,85%	9,48%	3,30%	8,49%
DPS									
2000	9,72%	13,40%	9,04%	9,27%	12,65%	6,53%	6,70%	0,62%	8,49%
2001	12,03%	9,78%	7,58%	ND	14,19%	7,09%	7,39%	0,98%	8,44%
2002	12,23%	11,13%	5,47%	7,90%	16,57%	9,79%	6,52%	0,94%	8,82%
DTT									
2000	2,69%	2,39%	1,61%	1,54%	3,60%	1,94%	1,54%	0,89%	2,02%
2001	3,90%	2,39%	4,03%	ND	4,21%	2,29%	1,39%	0,96%	2,74%
2002	3,28%	3,44%	0,98%	1,70%	2,63%	2,70%	0,19%	1,37%	2,03%

ANNEXE 2 : EVOLUTION DE LA REPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES PAR DOMAINE D'ETUDE ENTRE 2000 ET 2002

En analysant la répartition du chiffre d'affaires par domaine d'études, on peut catégoriser la focalisation de l'activité des différents CETE : en rouge, les domaines où le CETE est au-dessus de la moyenne, en orange, ceux où le CETE est dans la moyenne, ceux où il est en-dessous de la moyenne.

Evolution de la répartition du chiffre d'affaires par domaine d'étude entre 2000 et 2002										
CETE	Méditerranée	Sud Ouest	Ouest	Est	Nord Picardie	Lyon	Normandie Centre	DREIF/ LR	Moyenne	
Chaussées, travaux neufs, pathologie et gestion du patrimoine										
2000	13,3%	19,2%	18,7%	10,6%	11,2%	16,0%	19,6%	32,8%	17,67%	
2001	11,8%	20,0%	27,4%	12,6%	10,7%	15,5%	16,3%	34,8%	18,65%	
2002	10,3%	19,8%	22,7%	15,1%	10,4%	11,6%	17,1%	31,1%	17,26%	
Informatique										
2000	17,8%	18,3%	8,0%	10,5%	13,7%	11,8%	11,0%	6,5%	12,20%	
2001	20,7%	19,0%	8,0%	14,0%	14,9%	13,1%	13,2%	3,9%	13,37%	
2002	21,2%	19,4%	10,1%	11,4%	15,4%	13,0%	12,1%	8,0%	13,83%	
Ouvrage d'art, travaux neufs, pathologie et gestion du patrimoine										
2000	10,4%	13,4%	8,6%	17,8%	14,6%	12,1%	10,5%	23,1%	13,82%	
2001	10,7%	12,2%	9,4%	16,2%	13,0%	12,0%	8,3%	21,7%	12,94%	
2002	8,7%	11,4%	8,9%	16,7%	14,5%	14,3%	9,9%	24,2%	13,57%	
Environnement et risques										
2000	9,9%	5,2%	4,8%	14,7%	9,7%	9,1%	7,3%	16,9%	9,71%	
2001	12,2%	5,7%	4,8%	11,0%	10,4%	9,4%	9,2%	17,0%	9,98%	
2002	13,0%	6,4%	4,3%	12,4%	10,4%	10,3%	10,2%	16,4%	10,42%	
Géotechnique et terrassements										
2000	6,8%	8,7%	8,9%	8,6%	6,6%	11,1%	10,2%	10,4%	8,89%	
2001	7,0%	6,4%	8,1%	9,0%	8,2%	10,7%	9,6%	11,2%	8,78%	
2002	4,7%	6,7%	10,0%	5,5%	9,8%	8,9%	8,6%	9,8%	8,00%	
Exploitation routière										
2000	10,5%	9,2%	7,1%	13,9%	13,3%	7,9%	4,4%	1,4%	8,46%	
2001	8,4%	8,0%	3,7%	15,5%	12,8%	7,9%	5,8%	0,6%	7,83%	
2002	13,4%	4,8%	6,7%	11,4%	9,7%	9,3%	5,8%	0,5%	7,70%	
Sécurité routière										
2000	2,2%	5,0%	4,5%	6,5%	6,0%	8,5%	6,8%	3,2%	5,33%	
2001	4,0%	5,4%	6,9%	5,6%	7,6%	7,4%	6,7%	3,3%	5,84%	
2002	4,5%	6,8%	3,7%	6,5%	6,0%	8,5%	6,3%	2,5%	5,61%	
Conception des ouvrages linéaires - tracés										
2000	10,6%	5,4%	5,2%	3,8%	6,9%	6,3%	4,3%	1,7%	5,52%	
2001	8,1%	7,4%	3,0%	5,3%	5,5%	7,9%	4,1%	3,2%	5,57%	
2002	6,8%	5,3%	5,2%	7,4%	4,6%	6,6%	2,2%	2,2%	5,05%	
Transports										
2000	6,8%	4,9%	3,8%	3,8%	5,9%	5,3%	7,3%	0,1%	4,73%	
2001	5,7%	5,9%	3,4%	1,5%	5,0%	3,9%	7,4%	0,1%	4,11%	
2002	4,6%	8,7%	3,6%	4,9%	5,0%	5,2%	7,3%	1,3%	5,06%	
Aménagement et urbanisme										
2000	5,7%	3,7%	4,9%	2,2%	3,2%	3,0%	3,2%	0,7%	3,33%	
2001	2,0%	4,4%	4,1%	1,7%	3,3%	3,2%	3,7%	0,7%	3,49%	
2002	6,8%	4,7%	4,2%	4,0%	3,4%	3,4%	2,9%	0,8%	3,92%	
Construction										
2000	2,9%	3,3%	2,9%	2,6%	4,1%	3,4%	2,9%	2,6%	3,09%	
2001	3,2%	1,9%	2,6%	3,8%	3,2%	3,8%	3,0%	2,4%	2,98%	
2002	2,7%	2,9%	2,5%	2,0%	3,9%	3,7%	3,3%	2,4%	2,93%	
Habitat										
2000	2,0%	1,7%	1,9%	1,4%	2,9%	1,0%	2,0%	0,1%	1,63%	
2001	0,9%	1,5%	1,2%	0,1%	3,0%	0,8%	2,0%	0,1%	1,20%	
2002	1,6%	1,0%	1,1%	0,3%	1,7%	1,0%	1,4%	0,0%	1,02%	

ANNEXE 3 : EVOLUTION DE LA REPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES PAR CLIENT ENTRE 2000 ET 2002

En analysant la répartition des commandes, on peut catégoriser la focalisation de l'activité des différents CETE : en rouge, les commandes pour lesquelles le CETE est au-dessus de la moyenne, en orange, celles pour lesquelles le CETE est dans la moyenne, en gris, celle pour lesquelles il est en-dessous de la moyenne.

Evolution de la répartition du chiffre d'affaires par client entre 2000 et 2002									
CETE	Méditerranée	Sud Ouest	Ouest	Lyon	Normandie Centre	Est	Nord Picardie	DREIF/ LR	MOYENNE
Commande centrale									
2000	45%	48%	49%	46%	50%	44%	40%	32%	44%
2001	43%	49%	41%	46%	51%	40%	39%	27%	42%
2002	49%	44%	44%	48%	52%	42%	44%	29%	44%
Commande locale									
2000	28%	29%	18%	24%	21%	31%	28%	28%	26%
2001	31%	30%	24%	27%	21%	30%	30%	35%	28%
2002	29%	36%	26%	25%	21%	36%	29%	36%	30%
Commande tiers									
2000	26%	22%	29%	27%	27%	23%	30%	36%	27%
2001	24%	20%	29%	25%	26%	28%	29%	34%	27%
2002	21%	19%	26%	25%	24%	20%	26%	32%	24%
Commande inter CETE									
2000	0,87%	0,87%	3,48%	2,15%	2,33%	1,69%	2,25%	4,71%	2,29%
2001	1,06%	1,12%	0,16%	1,27%	1,81%	1,71%	2,20%	4,29%	2,45%
2002	0,97%	1,22%	4,29%	1,81%	3,22%	1,45%	1,65%	3,35%	2,25%

ANNEXE 4 : DOCUMENTATION MISE A LA DISPOSITION DU CONSULTANT

- Rapport du Groupe de travail JL DURAND « Améliorer les relations entre les CETE et les services déconcentrés », novembre 1999, DRAST
- Relevé de conclusions de la réunion du 04 janvier 2000 « Mise en œuvre des mesures proposées dans le rapport ‘améliorer les relations entre les CETE et les services déconcentrés’ », DRAST
- Circulaire relative à l’amélioration des relations entre les CETE et les services territoriaux, 03 mai 2000, DPS/DRAST
- Extrait du rapport HIRSH-CADRE concernant les CIO/CRP
- Rapport sur l’Evaluation concomitante de la mise en œuvre du plan de modernisation de l’ingénierie publique, Conseil ministériel de l’évaluation, METLTM
- Evolution de la FPT, juillet 2003, AITF
- Evaluation de la maîtrise de la qualité des études routières
- Note DPSM/DRAST à l’attention du Directeur du cabinet du Ministre sur les difficultés de fonctionnement des CETE, 19 novembre 2003
- Rapport sur les difficultés de fonctionnement des CETE, Novembre 2003, DRAST/DPS
- Directive relative à l’orientation des CETE, 23 janvier 1997, METLTM
- La stratégie d’évolution du RST, 5 mars 2003, DRAST/DST
- La stratégie du RST, Mandat confié aux ateliers du domaine, 17 juillet 2002, DRAST/PP
- Note sur le Réseau Scientifique et Technique, 07 janvier 2004
- Le pilotage financier des CETE, 11 mars 2004, DRAST/DST
- Réflexions sur la spécificité des CETE et sur la mise en œuvre de la LOLF, 14 novembre 2003, DRAST (F.PERDRIZET)
- Application de la LOLF aux CETE, fiche relative au pilotage du RST, 2 avril 2004, DRAST/DST
- Compte-rendu de la réunion « LOLF et CETE » du 15 mars 2004 au cabinet du Ministre
- Note DPS/DRAST relative à la dotation et mise en œuvre des crédits titre IX « fongible » pour l’an 2000; 12 juillet 2000
- Note DPSM/DRAST relative à sur la dotation et mise en œuvre des crédits titre IX « fongible » pour 2002, 14 août 2002
- Note DPSM/DRAST sur la dotation 2003 et les attributions de la 2^{ème} tranche des crédits titre IX « fongibles », 12 septembre 2003, DPSM/MiRT
- Titre 9 fongible, synthèse des compte-rendus des années 1999 – 2000, septembre 2002, DPSM / MiRT
- Titre 9 fongible – Utilisation des crédits - Exercice 2001, DPSM/MiRT
- Note de la DGUHC, à l’attention de la DRAST sur l’évaluation des CIO / CRP, 09 février 2004
- Note sur le fonctionnement des CIO – CRPE, Delphin Rivière ? date ?
- Document de synthèse sur le fonctionnement des CIO et CRP de N.GAUTHIER (6 mars 2003).

- Comptes-rendu des CIO :
 - Nord Picardie (19/07/00)
 - Est (11/10/00, 24/01/01, 16/05/01, 15/11/01, 05/06/02, 22/10/02, 26/06/03, 24/05/04)
 - Méditerranée (23/01/01, 13/03/03)
 - Sud Ouest (20/12/00, 14/11/01, 18/12/02)
 - Ouest (28/11/00, 27/11/01, 21/11/02)
 - Normandie (05/01/01, 22/05/02)
 - Lyon (19/11/01, 07/02/03, 18/03/04)
- Comptes-rendu des CRP :
 - Lorraine (29/11/00, 15/03/01, 11/10/01, 24/04/02, 06/05/02, 01/10/02, 20/12/02, 09/01/03, 15/04/03, 27/11/03, 09/01/04)
 - Champagne Ardennes (30/11/00, 22/03/01, 13/09/01)
 - Alsace (24/11/00, 22/09/03, 15/12/03, 19/01/04)
 - Languedoc-Roussillon (20/12/00, 13/12/01, 18/12/02, 16/12/03)
 - PACA (05/01/01, 25/01/02)
 - Corse (08/01/03, 29/01/04)
 - Poitou Charente (22/10/01, 04/07/02, 22/01/04)
 - Midi-Pyrénées (24/10/01, 22/10/02, 27/02/04)
 - Aquitaine (14/09/01, 28/11/02, 21/11/03)
 - Limousin (16/10/01, 15/11/02)
 - Pays de la Loire (20/02/01, 27/09/01, 24/01/03)
 - Bretagne (16/11/00, 26/04/01, 14/06/02)
 - Basse-Normandie (23/11/01, 20/06/03, 07/04/04)
 - Haute-Normandie (07/12/01, 05/05/03)
 - Centre (11/01/02, 22/05/02, 19/12/02, 30/01/04)
 - Rhône-Alpes (27/06/01, 05/04/02, 05/02/04)
- Bilan social des Centres d'études techniques de l'Equipement et DRE Ile de France, 2001, DPSM
- Rapport financier des Centres d'études techniques de l'Equipement 2000, DPSM
- Rapport financier des Centres d'études techniques de l'Equipement et DRE Ile de France 2001, DPSM
- Rapport financier des Centres d'études techniques de l'Equipement et DRE Ile de France 2002, DPSM

ANNEXE 5 : EXEMPLE DE GRILLE DE REPARTITION DES RESPONSABILITES ENTRE SERVICES

1. DOMAINE	DRE	DDE	SR	CETE	Privé
Routes Investissement	Maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du projet : études amont, programmation, réalisation	Connaissance des territoires, relations avec les élus, interface avec l'aménagement	Maîtrise d'œuvre de l'avant-projet à la mise en service	AMO Etudes amont Innovation Expertise sur études particulières (géotechnique, environnement,...) Maîtrise d'œuvre de la concertation publique	Sous-traitant du SR pour tout ou partie du projet. Réalise les travaux (entreprise)
Route Exploitation, Gestion, Entretien	Plans de gestion du trafic	Gestion de crise	Exploite	Méthodologie, maîtrise d'œuvre des plans de gestion, connaissance du trafic (CRICR)	
Sécurité Routière	ORSR, Maîtrise d'ouvrage et programmation du PRAS	AMO : politique globale de sécurité routière Pilote pour le compte du préfet la SR dans toutes ses dimensions Anime le PDASR Observatoire trafic/accidentologie IP : aménagements de sécurité, notamment centre bourgs Education routière	Réalisation du PRAS	Etudes d'itinéraires	

DOMAINE	DRE	DDE	SR	CETE	Privé
Aménagement	Programmation des crédits	Etudes et connaissance des territoires Ingénierie de la complexité		Aide à la mise en place de SIG, études socio-économiques	Etudes
Urbanisme		Synthèse du Porter à la Connaissance		Méthodologie. SCOT : études dans les domaines de l'économie territoriale, des déplacements	
Ville		Copilotage des projets de rénovation urbaine Participe à la politique de la ville		Diagnostics socio-économiques Méthodo : approche développement durable Analyse des projets de rénovation urbaine Evaluation RU et politique de la ville	
Habitat	Observatoire régional Programmation, Animation du CRH Evaluation de la politique de l'habitat	Synthèse des connaissances et du dire de l'Etat Observation locale Instruction des dossiers Evaluation des conventions		Diagnostics et études socio-économiques Assistance à l'élaboration des PLH, OPAH,.. Appui aux DRE et DDE pour les évaluations	

DOMAINE	DRE	DDE	SR	CETE	Privé
Environnement		Mise en œuvre des politiques portées par les DIREN		Expertise et métrologie dans les domaines du bruit, de la qualité de l'air	
Risques		Maîtrise d'ouvrage de l'élaboration des plans de prévention		Maîtrise d'œuvre des PPR, risques naturels et technologiques	
Déplacements/Transports/ Multimodalité	Relations avec les autorités organisatrices, la profession (ORT). AMO études de déplacements des collectivités. Etudes économiques ?	(DDE urbaines) Sécurité des Transports Guidés Ingénierie de la complexité : échelles de territoires différentes, aménagement, procédures juridiques, financières,..		Etudes économiques ? AMO Modélisation. Expertise, Méthodologie Enquêtes Analyse des territoires Expertise dans le domaine des services ferroviaires	
Equipement numérique des territoires	Animation des SIG	Géoréférencement des équipements. PAC dans les documents d'urbanisme. AMO des équipement auprès des collectivités		Expertise sur les SIG. Expertise sur les équipements et les DSP	
Construction Bâtiment					
Informatique					

ANNEXE 6 : ANALYSE DES RESPONSABILITES EN MATIERE DE PILOTAGE

PROCESSUS DE PILOTAGE		Acteurs	Informations		Instances de concertation	Décision
			Disponibles	Manquantes		
Offre	Elaboration Stratégie	- CETE - DGRE + DRE - Dir. Prog. (+ STC ?) - SG/DRAST	- Stratégie RST - OSER(s)	- Stratégie Directeurs Programmes devant intégrer les besoins « tiers » par rapport RST	- CIO renforcé - Conseil Gouvernance	- Dir. CETE propose + DGRE valide
	Allocation ressources /compétences	- Dir. Prog. (BOP) - SG	- Effectifs 2004/Programme - REA 2004/2005	- Evol. REA/Programme - Nombre Prog/RST - Sch. Nat.Emp / Comp.	- Conseil Gouvernance - REPERE	La participation du DGRE aux décisions paraît fondamentale
Commande	Répartition DAP	- SG + Dir Prog - DRE	- Répartition DAP 2004	DGRE estiment indispensable garder DAP fongibles et souplesse progr.	- CRP + CIO - Conseil Gouvernance	- DRE
	Régulation des priorités	- SD - DGRE + DRE - CETE - DRAST (ex MIRT)	- Presque aucune, plutôt coup par coup .	- Besoins/plans de charge - Besoins mesures correctives		- Dir. CETE
Suivi	Compte rendu d'activité	- CETE - DGRE	- Tableaux suivi financier trimestriel	- Indicateurs Dir. Prog. - Indicateurs locaux. - Indicateurs SG/DRAST	- CRP + CIO	- DGRE - SG/DRAST
	Mesures correctives	- DGRE - CETE - SD	- Tableaux suivi - Réunions budgétaires	- Suivant indicateurs	- CODIR CETE	- Dir. CETE

La participation des CL à la gouvernance et au pilotage des CETE n'a pas été traitée dans ce tableau ; elle devra l'être.

