



Manifeste contre le dépeçage du Cerema et pour la préservation de son intégrité.

I – Préambule – depuis sa création, la réduction drastique des moyens et des effectifs du Cerema

Le Cerema est un établissement public administratif de l'État créé par le titre IX de la loi du n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports. Ce texte expose (art. 44) :

« L'établissement a pour missions :

- 1° De promouvoir et de faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ;
- 2° D'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable ;
- 3° D'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui, en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur les projets d'aménagement nécessitant notamment une approche pluridisciplinaire ou impliquant un effort de solidarité ;
- 4° D'assister les acteurs publics dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier ;
- 5° De renforcer la capacité des acteurs territoriaux à faire face aux risques auxquels sont soumis leurs territoires et leurs populations ;
- 6° De promouvoir aux échelons territorial, national, européen et international les règles de l'art et le savoir-faire développés dans le cadre de ses missions et en assurer la capitalisation. »

À ce titre, le Cerema a regroupé une part importante de l'ingénierie jusqu'alors présente dans les services déconcentrés du MTES-MCT. Un nouvel organisme était né, plus souple, plus robuste, plus efficace, portant haut l'expertise de nos Ministères. Sa création a été accompagnée de perspectives renouvelées quant aux modes de travail des équipes, plus en prises avec les besoins des territoires. Après des décennies de décroissance, la création du Cerema s'est faite également sur la promesse d'une sanctuarisation des moyens techniques et humains exprimées par les Ministres elles-mêmes¹.

Il n'en a rien été.

À sa création, l'Établissement comptait 3300 agents et sa dotation pour charge de service public se montait à 228,8 M€. En 2018, le plafond d'emploi s'élève à 2764 ETP et la subvention de l'État à 204,2 M€. Rien qu'en 2018, les effectifs auront baissé de 105 postes soit 4,2 % des ETP contre une baisse de 1,4 % dans les services du MTES. Quant à la subvention de l'État, elle chute en 2018 de 5,4 M€ soit 2,6 %, alors que le budget du MTES est annoncé en hausse de 3,9 %.

La capacité d'investissement de cet établissement - héritier de bâtiments en mauvais état² et de matériels

1 Cf. avenant au « protocole du projet Cerema » signé notamment par Mmes Delphine BATHO et Cécile DUFLOT le 12/12/2012

2 Cf. Schéma directeur immobilier – État de lieux – Algoé - juil. 2015

vieillissant - est en chute libre, et très inférieure au montant nécessaire pour maintenir à flot son patrimoine³.

En fait, en 2018, l'Établissement apparaît comme la victime des arbitrages budgétaires entre le MTES-MCT et Ministère de l'action et des comptes publics.

Pourtant, une menace plus grave encore semble aujourd'hui peser sur le Cerema.

I – Contexte – vers un démantèlement ?

Depuis plusieurs semaines, la rumeur se fait insistante sur le risque de démantèlement du Cerema.

Lors des débats parlementaires relatifs au PLF 2018, les Ministres J. MEZARD et S. LECORNU ont dressé un pseudo constat d'échec concernant l'activité du Cerema au profit des collectivités, sur la base d'arguments hypocrites et biaisés, voire truqués, si ce n'est mensongers. Ils ont montré par là qu'ils n'avaient rien compris au projet du Cerema, à son mode de fonctionnement et qu'ils ne voyaient dans l'Établissement qu'un gisement d'économies budgétaires et de postes à supprimer.

Lors de son allocution devant les sénateurs le lundi 17 juillet 2017, Emmanuel MACRON a annoncé : *« Je pense que c'est une bonne idée de considérer l'opportunité d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Cette agence aurait vocation à travailler en lien direct avec les régions parce qu'il ne s'agit pas de recentraliser ce qui a été donné à certaines collectivités et donc ce doit être une agence là aussi d'un type nouveau qui travaille en lien direct avec les régions, qui pense l'appui en particulier en ingénierie publique indispensable dans le rural et dans les territoires les plus périphériques et qui crée une logique de guichet unique et de simplification de projets pour les territoires ruraux, les villes moyennes en difficulté »*. Au Congrès des Maires en début d'année, E. MACRON a confirmé la création d'une Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) regroupant divers services existants.

A la suite du rapport du CGEDD sur l'avenir des DIR, E. BORNE s'est déclarée favorable au projet de création d'une autre agence rassemblant vraisemblablement les DIR et dégageant l'État du financement du réseau routier national.

Alors Commissaire général à l'égalité des territoires, J.-B. ALBERTINI, a affirmé en février devant les sénateurs que l'ANCT sera un service à compétence nationale (SCN) placé sous l'autorité du CGET et constitué du rassemblement d'agences existantes qu'il ne pouvait mentionner explicitement.

Ainsi, se dessine le projet gouvernemental de faire éclater le Cerema entre l'ANCT, la future Agence des routes, voire entre d'autres entités dont plusieurs se sont déjà montrées intéressées par quelques morceaux issus de l'entreprise de dépeçage qui s'annonce.

Même si le calendrier social actuel conduit le Gouvernement à repousser à plus tard ses projets de démolition du Cerema, la menace perdure.

FO rappelle qu'il s'oppose radicalement à cette entreprise de destruction, menée sans aucune concertation avec les OS et dans le plus grand mépris des agents, des métiers et des liens existants dans le tissu macroéconomique avec ses partenaires actuels.

³ Cette même étude estimait à 3,8 M€/an pendant 10 ans le montant d'investissement nécessaire au maintien des bâtiments, tandis que la dotation aux amortissements pour les matériels transférés était estimée à 7 M/an. L'investissement est prévu pour à hauteur de 3,9 M€ dans le budget initial 2018.

III – Contre-argumentaire : en quoi le Cerema a-t-il sa pleine justification ?

1°) La cohérence de l'organisme, sa masse critique, son positionnement.

Le Cerema est fondé sur un projet consistant et cohérent et répond à une logique unique.

Transversalité thématique et transdisciplinarité

L'argument de la transversalité a été porté dès la création de l'Établissement comme son principal atout. Un éclatement de la structure mettrait fin.

Ex :

- l'ingénierie des ouvrages d'art ne concerne pas que les routes, mais les canaux et les digues, les ports, les voies ferrées. Il s'agit d'une ingénierie commune à tout le domaine infrastructure, qui serait morcelée par un transfert à l'ANdR.
- la géotechnique présente deux types de transversalité qui seraient rompues par le démantèlement du Cerema. La géotechnique concerne à la fois plusieurs types d'ouvrages (routes, ports, digues, bâtiments, ouvrages d'art, etc.), ce qui justifie qu'un organisme d'expertise unique puisse en maîtriser tous les aspects ; de plus, la géotechnique des ouvrages risque d'être séparée de la géotechnique des risques naturels et de la protection des biens et des personnes, ce qui entraînerait un fort affaiblissement de la discipline et de l'expertise publique en ce domaine.
- l'appréhension des risques prend tout son sens lorsqu'elle est croisée avec l'urbanisme et la thématique des transports (prise en compte de l'enjeu) ; le Cerema est la seule structure où des experts de ces 3 domaines travaillent dans les mêmes équipes.
- la mission d'outillage des routes pour mesurer les engagements des maîtres d'ouvrage en matière de baisse des nuisances (bruit, pollution/qualité de l'air, la baisse du trafic) ou de création d'emplois nécessite une approche pluridisciplinaire qui serait remise en cause, si l'ingénierie routière devait être séparée des autres champs d'intervention du Cerema.
- la prise en compte des routes comme « espace public de voirie » en lien avec l'urbanisme pourrait être menacée par le transfert de l'ingénierie routière à L'ANdR. De la même manière, les projets « route durable » repose sur une transdisciplinarité qui disparaîtrait en cas d'isolement de l'ingénierie routière.
- l'ingénierie routière concerne à la fois les champs de l'ANdR et l'ANCT et le démantèlement du Cerema risquerait de priver les réseaux secondaires du bénéfice de cette expertise.

Diversité de positionnement

Sur de nombreux champs et contrairement à d'autres organismes qui ne développent que des approches amont déconnectée des usages, le Cerema se place à la jonction de postures différentes qui s'enrichissent mutuellement et qui lui permettent de créer des outils en adéquation avec les besoins de ses clients. Il s'agit de mettre des compétences techniques au service des thématiques.

Ex : le Cerema rassemble des géomaticiens et des thématiciens (urbaniste, écologues, spécialistes de l'habitat, spécialistes des mobilités, etc.), ce qui lui permet de produire des données en phase avec les besoins d'étude et d'observation des territoires ; ainsi les Fichiers fonciers sont-ils conçus et utilisés par les mêmes équipes du Cerema, ce qui assure au produit final (simplifié, enrichi et diffusé), une grande qualité. En outre, le Cerema est idéalement placé pour assurer la diffusion de ces produits pour le compte de l'administration centrale (accompagnement, formation, conseil...), aux SD de l'État comme aux collectivités.

Il est à craindre qu'un tel positionnement ne soit remis en cause par un dépeçage du Cerema (ex : activités transférées à l'INSEE ou à l'IGN). En outre, le caractère national de cette activité risquerait d'être perdu.

Positionnement en tant que centre de ressources et d'expertise

En tant que centre de ressources, le Cerema assure une capitalisation des innovations et leur diffusion à différentes échelles dans une logique d'interface entre les acteurs.

Ex : capitalisation et diffusion des méthodes pour l'étude des marchés locaux du logement .

Diversité des financements

L'éclatement du Cerema au profit d'agences ou de SCN d'État remettrait en cause la prise en compte diversifiée des attentes des pouvoirs publics que permet la diversité des financements.

Ancrage territorial - Multiplicité des échelles – caractère comparable des outils développés

Le respect d'une méthodologie permet d'assurer une cohérence à l'échelle nationale afin de permettre des comparaisons dans l'espace et le temps, ainsi qu'un traitement égal et cohérent des différents territoires. Un transfert des équipes à une agence spécialisée sur des territoires spécifiques ferait perdre cette cohérence des outils et des approches.

Ex : les outils d'analyse des marchés locaux du logement (copropriétés fragiles, parc privé potentiellement indigne), les enquêtes déplacement qui nécessitent la mise au point et le développement de méthodologies commune à l'échelle nationale (voire internationale)

Continuité entre les activités pour les coll., les SD de l'État, les DAC

Le transfert à l'ANCT de l'activité en matière d'urbanisme et d'habitat ferait perdre la vision nationale sur ces questions, car il faudrait renoncer aux études nationales, au profit d'études locales conduites selon des méthodes diverses (plus d'élément de comparaison et donc de compréhension).

L'ancrage territorial

L'ancrage territorial de l'Établissement est possible au travers 35 implantations et notamment grâce au réseau des anciens LRPC. Ce maillage permet de donner corps à des approches à différentes échelles et des allers-retours entre les territoires d'expérimentation et les lieux d'élaboration des doctrines et des politiques. Il permet notamment d'établir des guides en prise directe avec les expériences réalisées sur les territoires en leur appliquant des grilles d'analyse communes.

Un éclatement du Cerema conduirait nécessairement à une réduction du nombre d'implantations pour les structures héritières du Cerema et à une réduction de cet ancrage territorial.

Ex pour ne mentionner que de quelques sujets récents et particulièrement d'actualité :

- guide Gemapi - Introduction à la prise de compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »,
- guide à l'usage des collectivités « La gestion du risque cavités souterraines »,
- expérimentation de l'abaissement de la vitesse limite autorisée à 80 km/h - Bilan des observations des vitesses pratiquées
- guide des plans départementaux de l'habitat (PDH) assorti d'une quinzaine de monographies territoriales.

2°) L'innovation au service de tous les territoires

L'innovation remise en cause

L'innovation ne doit pas bénéficier qu'aux territoires en mal d'ingénierie, mais doit irriguer l'ensemble des collectivités et des territoires au travers des guides, conseils et accompagnement.

Ex :

- la certification des entreprises des BTP qu'effectue actuellement le Cerema bénéficie aux collectivités et constitue une façon d'assurer des prestations de qualité et bon marché aux maîtres d'ouvrage.
- le Cerema participe aux organes de certification européens et assure la promotion des techniques

françaises au sein de l'UE. Ces compétences sont aujourd'hui menacées par un transfert à une Agence des routes ou à l'ANCT.

- la DGITM adopte des textes (future loi mobilité) qui vont avoir de fortes conséquences sur les collectivités, et pour lesquelles le Cerema va devoir développer de la méthodologie (ex : plan de mobilité d'entreprises pour les structures de plus de 100 employés, renforcé par la future loi ; mobilité inclusive pour les demandeurs d'emplois).

- dans le domaine des routes, le Cerema accompagne les maîtres d'ouvrage qui souhaitent aller vers des routes qui produisent des big data et qui permettent de réaliser des études prédictives (instrumentation des routes, capteurs). Si l'activité des équipes devait se limiter au réseau national, seule une part minoritaire du réseau en bénéficierait.

- dans le domaine de la géotechnique, l'innovation se situe non plus dans les routes ou les ouvrages d'arts routiers mais dans la relation que les nouveaux ouvrages entretiennent avec les ouvrages existants, dans les ouvrages profonds en ville (type Grand Paris), dans les ports et voies navigables (quais, grandes écluses du futur canal Seine Nord Europe...). Le transfert de la géotechnique routière à une nouvelle agence risquerait d'affaiblir considérablement cette compétence.

L'interface entre la recherche, l'innovation et les territoires

Dans les champs d'activités de ses ministères de tutelle, le Cerema joue un rôle d'interface entre le monde universitaire d'une part, et les services de l'État et les collectivités territoriales d'autre part.

A titre d'exemples variés de développement d'applications issues de la recherche, de leur expérimentation sur les territoires et de leur déploiement dans des champs très variés, on peut mentionner :

- ALLOCIRCO, logiciel d'aide aux agriculteurs pour le soutien technico-économique des circuits courts à partir de l'optimisation des coûts logistiques ;

- la contribution du Cerema au projet européen DIDRO (développement de drones civils pour diagnostic en situation de crise ou en surveillance continue des ouvrages de protection contre les inondations maritimes ou fluviales) ;

- les participations de l'Établissement à différents projets de recherche européens (C-ROAD, FRAME NEXT,...) pour le déploiement des systèmes de transports intelligents coopératifs ;

- sa participation au projet H2020 AEOLIX, en préfiguration des logistiques portuaires du futur.

Les activités au profit des collectivités territoriales remises en cause

Actuellement, le Cerema joue un rôle important de facilitateur concernant le portage des politiques publiques nationales auprès des territoires

Ex : dans le secteur routier, le Cerema occupe un positionnement robuste et pertinent en traitant les problématiques propres aux autoroutes, aux VRU, au RD et aux voiries urbaines. Il garantit ainsi la prise en compte du principe de continuité des infrastructures, en sécurité routière par exemple.

L'état des routes comme des ouvrages d'art se dégrade rapidement (cf. rapport sénatorial de Hervé MAUREY, *Infrastructures routières et autoroutières: un réseau en danger*, mars 2017). Ce constat vaut en particulier sur le réseau départemental, car un certain nombre de Conseils Départementaux n'ont plus les moyens d'entretenir leur domaine, en raison de la réduction drastique des dotations de l'État. Il est donc important de limiter cette dégradation en utilisant au mieux les ressources qu'il leur reste. Le Cerema conseille les collectivités sur le meilleur usage de leur fonds, dans une logique stratégique de portefeuille. Ces activités seraient remises en cause par les transferts de l'ingénierie routière à l'ANdR. Leur rattachement à l'ANCT conduirait à concentrer l'activité sur des territoires en déprise, qui présentent de moindres enjeux pour le trafic routier.

Il serait paradoxal de confier l'ingénierie de solidarité exercée au profit des collectivités territoriales à un organisme, à la gouvernance duquel celles-ci ne participent pas. A l'heure actuelle les collectivités territoriales disposent de 5 sièges au conseil d'administration du Cerema (sur 21) et un de leur représentant en occupent la Présidence en temps normal.

3°) L'indépendance

Pour l'indépendance vis-à-vis des lobbys et des opérateurs routiers.

Le Cerema est l'interlocuteur privilégié de la DIT, ce qui permet à celle-ci d'obtenir des avis indépendants des lobbys mais aussi des autres opérateurs routiers tels que les DIR. Le rattachement de l'activité ouvrage d'art aux DIR rendrait l'expertise du Cerema davantage liée à elles et empêcherait d'adopter un regard critique, par exemple, sur la stratégie de rénovation du réseau. Le Cerema conseille la DIT en toute indépendance sur la meilleure stratégie en matière d'utilisation des fonds publics pour l'entretien du domaine routier au regard des moyens dont elle dispose.

Pour l'indépendance dans l'élaboration de la doctrine technique et la normalisation

Le Cerema apporte son expertise pour l'élaboration de la doctrine en toute indépendance, que ce soit dans le domaine des risques, du bâtiment, ou de la géotechnique ou des transports.

Ex :

- participation à l'élaboration des Eurocodes dans le domaine du bâtiment ;
- justification des ouvrages en géotechnique dans le cadre de la normalisation européenne, et portage de la doctrine française au niveau européen ;
- élaboration de la doctrine relative à la gestion du patrimoine d'infrastructures.

Pour la préservation de méthodologies de référence

Dans le secteur de la connaissance par la collecte de données, le Cerema élabore et fait appliquer des méthodologies qui ont fait leurs preuves (parfois depuis plus de 40 ans comme sur les Enquêtes Ménages Déplacements), reconnues à l'échelle nationale et internationale.

Par son rôle d'assistant à la maîtrise d'ouvrage, le Cerema est à la fois un partenaire rigoureux et fiable pour les collectivités qui reconnaissent son savoir-faire, mais également un garant méthodologique de la qualité des données.

Sans ces garanties, les clients de prestataires privés courraient des risques en matière de respect de la cohérence et de la rigueur méthodologique. En effet, ceux-ci poursuivent parfois des objectifs de rentabilité économique et souffrent parfois d'inexpérience, qui peuvent influencer la qualité des recueils (comme certaines expériences sans le Cerema l'ont démontré par le passé).

Par son expérience et son expertise, le Cerema dispose d'une vaste ressource de compétences spécialisées et difficilement substituables par d'autres services de l'État.

Dans un environnement économique où la question du « Big Data » devient majeure, par son indépendance, le Cerema a plus que jamais sa légitimité pour constituer un pont entre les utilisateurs et les fournisseurs de données, et ce, dans un souci d'intérêt général.

4°) Les effets d'un éventuel dépeçage du Cerema, après seulement 4 ans d'existence

La reconnaissance

Même si sa politique de communication, notamment à l'égard des élus doit être encore améliorée, le Cerema est parvenu à une grande notoriété vis-à-vis de ses interlocuteurs, qui s'est traduite par des conventions de partenariat (Conseil régional de Bretagne, etc.) et des commandes considérables, que la disparition du Cerema risquerait de remettre en cause.

Les effets délétères d'un éclatement du Cerema en termes de management

FO n'était pas pour la création d'un établissement public. Néanmoins sa mise en œuvre a nécessité un effort massif des agents et du management pour qu'il puisse fonctionner dans de bonnes conditions. Alors que la situation commence à peine à se stabiliser, il serait regrettable de réduire à néant les gains en termes d'organisation et de management que la constitution du Cerema a permis. Une nouvelle transformation aurait un coût managérial et humain énorme pour des gains qui ne sont

pas avérés.

Ex : bouleversement des processus de commande, remise en cause des processus de management, de la culture de l'Établissement, bouleversement du fonctionnement en réseau.

Surtout, les effets délétères d'un éclatement du Cerema en termes sociaux

Les risques psycho-sociaux engendrés par un éclatement du Cerema sont considérables et seront de la pleine responsabilité des Ministres de tutelle.

Ex : suppression du siège à Bron, risque de fermeture d'autres implantations territoriales, etc.

IV – Les revendications de FO : une consolidation du Cerema

Préserver l'intégrité du Cerema et cesser immédiatement le jeu de mécano institutionnel conduit sans la moindre concertation avec les OS. Mettre fin à cette politique de gribouille qui risque de détruire un organisme qui n'a certes que 4 ans d'existence, mais qui capitalise plus de 50 ans d'expertise au service de la Nation. Lui laisser le temps de trouver sa place dans le nouveau paysage institutionnel scientifique et technique.

Nommer un directeur général qui porte une vision pour l'Établissement et non un projet de démolition.

Maintenir les effectifs

Accroître la SCSP du Cerema, afin de lui permettre les investissements nécessaires à la réalisation de ses missions et au maintien de son patrimoine.

Confier une part de la gestion de la SCSP au CGET, pour permettre au Cerema de travailler pour les collectivités, tout en restant financé par l'État (et en demeurant un établissement en quasi-régie vis-à-vis de l'État). Cette enveloppe pourrait représenter de l'ordre du tiers du montant global de la SCSP.

Renforcer les liens du Cerema avec les autres organismes scientifiques et techniques dans une logique de complémentarité : IFSTARR, CSTB, INERIS, BRGM, etc.

Consolider le Cerema dans le sens du rapport du CGEDD de nov. 2016 et notamment :

- faire désigner les représentants des collectivités territoriales au conseil d'administration et au conseil stratégique ;
- mettre en place et faire fonctionner, à l'échelle de chaque direction territoriale du Cerema, les comités d'orientation territoriaux ;
- développer une politique de communication vis-à-vis des collectivités territoriales, tenant compte de la typologie des collectivités dans l'identification des champs d'expertise et clarifier ses modalités de travail avec elles, notamment en explorant les nouvelles possibilités de contrats de quasi-régie et de coopération public-public ;
- consolider la recherche au Cerema en privilégiant systématiquement la constitution d'unités mixtes avec des organismes de recherche proches, des universités ou des écoles d'ingénieurs ;
- mettre en synergie les demandes des collectivités et celles de l'État sur des enveloppes pluriannuelles et faciliter la recherche de cofinancements, notamment en adoptant la position de coordonnateur pour répondre à des appels à projets nationaux ou européens ;
- permettre un budget d'investissement pour mener à bien sa stratégie ;
- mener à bien le contrat d'objectifs et de performance (COP).

Si l'Agence nationale des routes et l'ANCT devaient voir le jour, assurer la relation de quasi-régie horizontale entre ces nouveaux organismes et le Cerema, afin de leur permettre de passer des commandes directes au Cerema.

Fait à Paris, le 15/4/2018