

Séminaire sur la gouvernance partagée du réseau scientifique et technique

7 octobre 2008

Relevé de conclusions

Introduction du séminaire

Contexte et objectifs du séminaire

Michèle PAPPALARDO souligne l'intérêt à ce que se retrouvent les acteurs du premier séminaire État-Collectivités territoriales du 31 janvier 2007, afin de continuer à progresser dans la collaboration entre le Réseau Scientifique et Technique du MEEDDAT et les collectivités territoriales.

Le moment est opportun pour faire un point d'avancement et regarder l'avenir.

Rappel des orientations du réseau scientifique et technique

Michèle PAPPALARDO a rappelé les orientations du réseau scientifique et technique, dont l'évolution s'organise autour de trois axes :

- La grenellisation des activités du réseau, qui doit renforcer ses capacités d'expertise au regard des enjeux du Grenelle de l'environnement : sobriété, efficacité énergétique, meilleure utilisation des ressources, réduction de l'impact sur l'environnement, adaptation au changement climatique,... Cette grenellisation passe par une présence affirmée dans le RST des têtes de réseau venant des domaines énergie et écologie ainsi que par l'évolution des autres têtes de réseau. Cette évolution va se traduire par le repositionnement de 20 % des effectifs des CETE sur de nouveaux sujets liés au Grenelle, par la réduction d'un tiers de l'activité routière des CETE au profit d'autres activités ainsi que par l'évolution des sujets « classiques », comme, par exemple, une nouvelle conception de la maintenance des infrastructures.
- Une plus grande ouverture vers nos partenaires extérieurs, avant tout les collectivités territoriales, qui sont demandeuses d'innovation et de nouveaux savoir-faire :
 - à travers le renforcement de l'activité d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques (recherche, méthodologie, expérimentation, état de l'art, animation, formation des professionnels). En parallèle l'activité d'ingénierie, notamment pour compte de tiers, va être réduite,
 - par une meilleure association des collectivités à la gouvernance, en lien avec les entreprises concernées. Ce partage est essentiel pour mettre en adéquation l'activité du RST et les besoins de ceux qui font les politiques, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales.
- La recherche d'une plus grande efficacité du RST, qui passe par une polarisation plus grande des activités des CETE dans le cadre d'un ancrage territorial qui doit rester fort. Cette polarisation doit se développer sur les deux axes de la grenellisation des activités du RST, par la création d'équipes de taille critique sur les nouveaux sujets et par le maintien d'un bon niveau d'expertise sur les activités traditionnelles.

Déroulement du séminaire

Régine BRÉHIER présente l'organisation du séminaire, avec un premier temps consacré à l'état des lieux :

- Mise en œuvre des conclusions du séminaire du 31 janvier 2007, par Éric LE GUERN.
- Mise en place des CoTITA, par Delphin RIVIÈRE et Didier KRUGER.
- Ouverture du CODOR du CERTU, par Bruno VERDON.
- Lancement du COMOAR par le SETRA, par Philippe REDOULEZ.

et un deuxième temps destiné à dégager ensemble les axes de travail d'ici le séminaire de l'année prochaine.

Les représentants de l'Association des Régions de France n'ont pu participer au séminaire pour des raisons d'agenda. Ils sont cependant pleinement partie prenante du dispositif.

Présentation des actions conduites en 2007 et 2008

Mise en œuvre des conclusions du séminaire du 31 janvier 2007

Sur les onze orientations définies lors du séminaire du 31 janvier 2007, six orientations ont été totalement

réalisées :

- Orientation n° 1 : Animer une conférence État-Collectivités (de même nature que celle du 31 janvier 2007) en charge de piloter cette réflexion, d'examiner différents scénarios de mise en œuvre et de participer à la définition des orientations pour le RST. C'est l'objet du présent séminaire.
- Orientation n° 2 : Ouvrir systématiquement les instances d'orientation des différents organismes centraux du RST aux collectivités. C'est dans ce cadre qu'a été créé le Comité des maîtres d'ouvrage routier.
- Orientation n° 3 : Adopter le principe d'une orientation globale partagée pour les routes et réfléchir d'ores et déjà aux autres domaines auxquels cette réflexion pourrait être étendue (transports, formation...). C'est l'objet des CoTITA.
- Orientation n° 5 : Mettre un cadre technique expérimenté de haut niveau à disposition de l'ADF/ADSTD.
- Orientation n° 6 : Confier la présidence du CODOR du CERTU à un élu. André Rossinot préside le CODOR du CERTU depuis juin 2007.
- Orientation n° 7 : Mettre en place une animation "terrain" (État/Département) assurée par les CETE pour faciliter le partage des expériences, la diffusion des savoirs et permettre l'expression des besoins. C'est l'objet des CoTITA et de la refonte des clubs métiers.

Trois orientations ont été engagées mais doivent être poursuivies :

- Orientation n° 4 : Assurer la remontée des informations vers les parties prenantes de l'orientation de l'activité des organismes du RST, en particulier les besoins exprimés par les dispositifs « terrain ». Les CoTITA permettent de collecter ces informations. Il faut améliorer leur remontée vers les instances d'orientation du réseau.
- Orientation n° 9 : Mettre en place des points d'accès identifiés pour les collectivités dans chaque organisme du RST. La démarche CoTITA a permis de renforcer les liens entre les collectivités et les CETE.
- Orientation n° 11 : Permettre aux collectivités territoriales d'accéder à la formation dispensée par le RST et les écoles du MEEDDAT. Les journées techniques organisées par les CETE sont dorénavant systématiquement ouvertes aux collectivités.

Deux orientations doivent être relancées :

- Orientation n° 8 : Accueillir des fonctionnaires territoriaux au sein du RST et favoriser la mobilité entre l'État et les Collectivités Territoriales.
- Orientation n° 10 : Clarifier le cadre juridique de l'accès des collectivités au RST et étudier la possibilité d'accéder librement à du conseil pour certains types de missions et dans certaines conditions.

Mise en place des CoTITA

Les CoTITA se sont tenues dans l'ensemble des CETE, en moyenne deux fois, réunissant au total plus de 300 participants. Elles sont co-présidées par le directeur du CETE et un représentant des collectivités territoriales, membre de l'ADSTD. Chaque CoTITA a mis en place en moyenne six clubs métier, ouverts aux collectivités territoriales, dont le fonctionnement a été revisité, notamment pour permettre la remontée des besoins vers les têtes de réseau. Les CoTITA organisent aussi des journées techniques adressées à une audience large.

On constate deux types d'organisation des CoTITA :

- Une forme plénière, regroupant l'ensemble des services techniques et des collectivités territoriales, se réunissant une à deux fois par an et se dotant d'une structure de pilotage,
- Une forme plus resserrée, correspondant à la structure de pilotage et se réunissant environ quatre fois par an.

Les propositions d'évolution des CoTITA sont les suivantes :

- Elargir les CoTITA pour faire participer trois niveaux territoriaux : région, département, communautés d'agglomération,
- Faire participer systématiquement le CIFP et le CNFPT, car la question de la compétence est revenue systématiquement dans les débats,
- Elargir les CoTITA à l'ensemble des domaines d'intervention du MEEDDAT,
- Mettre en place dans les CoTITA des commissions jouant un rôle d'intermédiaire entre la CoTITA et les clubs métier, afin de faciliter la remontée d'informations,

- Développer les flux d'informations descendantes en provenance des têtes de réseau, en complément des flux ascendants (expression de besoins) et transverses (échange d'expériences),
- Passer de l'échange à la production,
- Positionner les CETE comme l'interface de terrain entre le RST et les collectivités territoriales qui ont besoin de la veille technique et juridique, des référentiels techniques ainsi que d'une expertise indépendante des grands groupes.

Ouverture du CODOR du CERTU

Dans le cadre de l'ouverture des instances d'orientation des différents organismes centraux du RST aux collectivités territoriales, décidée lors du séminaire État-Collectivités territoriales du 31 janvier 2007, la présidence du CODOR du CERTU a été confiée à André ROSSINOT, maire de Nancy. Le CODOR est très largement ouvert aux collectivités territoriales et aux représentants socio-professionnels ; sur une cinquantaine de membres, il comporte treize représentants des collectivités territoriales et douze représentants socio-professionnels.

Les axes d'évolution identifiés par le CERTU sont les suivants :

- Renforcer l'impact du CODOR sur l'activité du CERTU pour mieux prendre en compte les attentes des collectivités territoriales.
- Développer les partenariats avec le CNFPT.
- Recomposer la représentation de l'État dans le CODOR du CERTU.

Lancement du COMOAR par le SETRA

Le Comité de Maîtres d'Ouvrage Routiers (COMOAR) a été créé par la charte État – Assemblée des Départements de France. Il s'est réuni le 26 juin sous la co-présidence de Yves KRATTINGER, sénateur de la Haute-Saône et de Dominique HUCHER, adjoint du Directeur Général des Routes. Sa création a permis que s'instaure un vrai climat de travail, avec une réflexion sur l'extension du périmètre d'intervention, aux transports et aux déplacements. Le COMOAR a précisé la notion d'« état de l'art » et le voit comme résultant d'une approche partagée : ce n'est pas la politique technique, ni la réglementation, ni les référentiels techniques.

Le COMOAR a validé la mise en place de dix correspondants du SETRA au sein de l'ADSTD. Dix documents ont déjà été validés par le SETRA et l'ADF puis publiés, et environ cinquante documents sont en préparation.

Les axes d'évolution de la coopération scientifique et technique recommandés par le COMOAR sont les suivants :

- Organiser deux réseaux métier au niveau national : l'un sur les ouvrages d'art et l'autre sur la maîtrise d'ouvrage, en complément des réseaux métier existants.
- Maintenir et développer les compétences dans les collectivités territoriales, notamment en s'appuyant sur les écoles du MEEDDAT et en facilitant les échanges.
- Travailler avec les professionnels, notamment par l'ouverture aux professionnels des journées techniques.

En guise d'illustration de l'évolution grenellienne du RST, Philippe Redoulez présente quelques réflexions innovantes du SETRA et du LCPC sur les thèmes du Grenelle de l'environnement :

- Éco-comparateurs complets, pour les domaines de l'aménagement ainsi que des véhicules, depuis la conception jusqu'à la mise en décharge.
- Rétablissement de la perméabilité verte et bleue des réseaux ferrés et routiers.
- Travail sur le recyclage du bitume, en liaison avec les entreprises, avec l'objectif de convaincre les maîtrises d'ouvrage. C'est un des objets de l'accord volontaire avec l'USIRF en cours de négociation.
- Réduction des nuisances résultant des travaux : travaux furtifs, chaussées démontables, ...
- Doublement de la durée de vie des structures, en équilibrant durabilité et consommation d'énergie.

Des axes de recherche, à un horizon de trois à dix ans, ont aussi été présentés :

- Augmenter l'albédo des infrastructures de transport (énergie solaire réfléchie) : 1,2 Mt eq CO₂ / an.
- Économiser 1/3 de l'énergie consommée par la construction des structures : 5 Mt CO₂ /an.
- Optimiser par des mesures simples l'exploitation des réseaux (régulation, info-traffic, aménagements locaux...) : 3 Mt CO₂ /an.

- Rigidifier les structures de chaussées pour réduire la consommation des véhicules : 3 Mt CO₂/an.
- Concevoir de nouvelles infrastructures ferroviaires sans ballast (diminuer le prélèvement de ressources rares).
- Adapter les ouvrages pour résister aux effets extrêmes du changement climatique.

Synthèse des échanges sur l'état des lieux et les actions à engager

Les échanges ont validé les présentations et notamment confirmé la qualité du climat qui s'établit entre l'État et les collectivités territoriales.

André ROSSINOT évoque le chemin réalisé depuis le séminaire du 31 janvier 2007 dans la voie d'une responsabilité des territoires partagée entre l'État et les collectivités territoriales, avec des interlocuteurs dynamiques. Il constate une grande évolution dans le domaine de la culture et des valeurs partagées, des méthodes, des métiers, de la formation et de la communication.

Plusieurs axes d'évolution sont à considérer :

- Augmenter le rythme des séminaires État-Collectivités territoriales pour stimuler le partage.
- Pouvoir programmer une partie de l'activité du CERTU, afin de passer d'une stratégie de juxtaposition des demandes des directions générales à une stratégie globale.
- Définir le « code de la rue », en liaison avec la réflexion sur l'évolution de la ville et sur les dangers de l'étalement urbain, avec l'Association des Maires de Grandes Villes de France et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.
- Appui d'un cadre de haut niveau du ministère.
- Entamer des partenariats larges avec le CERTU et les écoles qui relèvent de l'État sur le sujet de la formation « trans fonctions publiques » ; les besoins de formation sont les mêmes que l'on soit dans une DREAL, une collectivité territoriale ou une préfecture : des gains d'échelle sont possibles.
- Impliquer le CERTU dans la mise en place de mécanismes d'observation sur des agglomérations, sur des départements, sur des régions ; l'observation partagée permet d'avoir une culture partagée avec les citoyens et d'aller à l'essentiel, de faire changer les choses en gagnant l'adhésion des citoyens.

Yves KRATTINGER souligne l'ampleur des avancées réalisées et la qualité du travail mené avec le MEEDDAT qui permet de travailler d'égal à égal, dans un climat de confiance. Il présente les thèmes permettant de poursuivre et développer la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales :

- Au plan de la gouvernance, il s'agit d'ouvrir le dispositif des CoTITA, impulsé initialement par l'État et les départements, aux agglomérations et aux régions. Ces acteurs doivent agir ensemble, en intégrant toutes les préoccupations : transport intelligent, route intelligente, ... et en apportant des réponses globales. Ceci dans un contexte de débat fort autour de l'évolution des structures territoriales.
- Sur le fond, Yves KRATTINGER souligne l'importance de la préservation d'un RST au service de la communauté technique, y compris les entreprises. Il faut maintenir un RST au service des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'assurer leurs missions de gestion des infrastructures et des services de transport. Ils doivent pouvoir se référer à un corpus technique incontestable, partagé, qu'il ne faut pas avoir à reconstruire département par département. Il y a une tradition française de coopération technique des acteurs des transports et de la route qui est un acquis.

Dans un contexte en pleine mutation, aux niveaux national et local, il y a un risque d'éparpillement des forces et d'isolement des acteurs. Le nombre d'instances en charge de doctrine, de diffusion des connaissances, de formation est trop important. C'est à l'État de faire évoluer la gouvernance pour garantir la cohérence.

- Yves KRATTINGER soutient la demande exprimée par les organisations professionnelles, et soutenue par l'ADF, de franchir une étape supplémentaire, de passer du CFTR à un Institut de la Route et des Infrastructures de Transport. Ce serait un groupement des acteurs ayant pour rôle de consolider le corpus technique, de diffuser et de promouvoir le savoir-faire français, en prenant en compte les enjeux européens, notamment en matière de normalisation. La mise en place de cet institut amène à traiter la question de son rôle par rapport au RST, de la place de chacun des acteurs, de la gouvernance et du mode de financement. L'articulation de cet institut avec la démarche engagée de partenariat entre le MEEDDAT et les collectivités territoriales est aussi à définir.

Serge MERY indique que le Groupement des Autorités Responsables de Transports publics apprécie le consensus qui s'établit entre l'État et les collectivités territoriales, signe de la mise en place d'une cogestion du RST. Deux points, notamment, sont à traiter :

- L'ouverture aux régions est nécessaire : elles ont des compétences et des budgets qui justifient leur présence dans le dispositif mis en place.
- Le bon fonctionnement de la cogestion implique de veiller à la co-élaboration à tous les niveaux, au co-partage entre les services du ministère et les élus.

Jean-Marc MICHEL, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, a présenté les besoins et les priorités de sa direction, au service de la qualité des territoires et des citoyens qui y vivent, dans un contexte éclairé par le Grenelle de l'environnement. Quatre sujets sont emblématiques de cette action :

- L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, publics et privés, qui se traduit aussi par une réduction des émissions de CO₂. L'enjeu est considérable, par exemple les seuls bâtiments publics de l'État représentent 120 millions de m².
- Le sujet de la ville durable, avec les problématiques de la relation entre urbanisation et déplacement, de l'usage de la rue, de la lutte contre l'étalement urbain et de la revalorisation des cœurs de ville. La densification de la ville va de pair avec l'amélioration des services fournis aux citoyens.
- Le sujet de la rénovation urbaine et de l'amélioration des quartiers anciens dégradés. Là encore, il va falloir trouver des solutions techniques et des moyens pour rénover les villes tout en veillant à réinstaller dans les cœurs de villes une mixité sociale.
- Le sujet des ressources naturelles : trames vertes et bleues, forêts, dont le RST doit s'emparer pour faire entrer le vivant au cœur des villes.

Laurent TAPADINHAS, pour la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, note le succès des actions qui ont été menées pour rapprocher l'État et les collectivités territoriales. Quatre thèmes de collaboration doivent être considérés :

- La gestion et l'optimisation du patrimoine.
- L'élargissement aux services de transport et aux déplacements intelligents du dispositif mis en place, en prenant en compte le travail du SETRA et du LCPC.
- Le développement de la réflexion sur la route durable.
- Le maintien d'une collectivité scientifique et technique dans le domaine portuaire, associant l'État et les collectivités territoriales.

Didier Kruger (vice-président de l'ADSTD) estime que la gouvernance du RST doit se conforter à partir de l'ossature État-Collectivités territoriales et doit être progressivement élargie aux villes, agglomérations, régions et aux entreprises, tout en se gardant d'un éclatement, d'une perte de cohérence et d'efficacité.

Guy Le Coz (bureau de l'ADSTD) indique que l'ADSTD soutient l'élargissement des thèmes des CoTITA à l'ensemble des enjeux du développement durable, et qu'elle est prête à apporter son savoir-faire dans l'organisation de la transversalité, qui constitue le cœur même de l'activité en départements.

Sylvain BELLION, pour l'Association des Maires de France, aborde trois points portant sur la gouvernance :

- L'AMF, qui est présente au CODOR du CERTU depuis l'origine, soutient la proposition d'André ROSSINOT sur la capacité du CODOR à programmer une partie de l'activité du CERTU.
- L'AMF est prête à participer aux réflexions sur l'Institut de la Route et des Infrastructures de Transport.
- La participation des villes aux CoTITA, et pas seulement des grandes villes, implique de fixer un cadre et une méthode.

Sur le fond, l'AMF rappelle que la rénovation thermique des bâtiments est un enjeu fort pour les communes. Les petites communes sont désarmées face à une offre foisonnante. Elles ont une demande forte d'expertise technique pointue afin de pouvoir se positionner par rapport aux différentes offres et techniques, afin d'« arriver à distinguer le prometteur du hasardeux ».

Réponses de Michèle PAPPALARDO quant aux échanges et aux propositions

Michèle PAPPALARDO dresse une première synthèse des débats et note la satisfaction des participants face à la démarche suivie et aux travaux menés. Ce consensus s'explique par des objectifs partagés autour du Grenelle de l'environnement. La question maintenant est de savoir comment mettre en œuvre la transversalité et répondre aux sollicitations dans une démarche commune.

En terme de gouvernance, l'accord se réalise pour demander d'aller plus vite, d'avoir une gouvernance plus large, des régions aux petites communes et aux entreprises, et plus profonde. En revanche, il lui semble préférable de demander au CODOR du CERTU de co-construire l'ensemble du programme d'action du centre, plutôt que de le limiter au pilotage d'une fraction de ce programme d'action.

Sur le fond, plusieurs orientations ont été exprimées et s'intègrent totalement dans les priorités d'action du CGDD :

- Passer de la route aux transports.
- Développer la ville durable,
- Mettre en place un « code de la rue », sous l'angle de la construction et de l'entretien.
- Prendre en compte les exigences de trames vertes et de trames bleues dans les schémas d'urbanisme mais aussi de transport.
- Traiter le sujet des compétences, des métiers et de la formation pour dépasser la faiblesse actuelle.
- Proposer une doctrine unique mais partagée.
- Développer l'observation pour mieux connaître l'existant et mieux évaluer les politiques publiques ; c'est un objectif majeur du CGDD.

La question de l'Institut de la Route et des Infrastructures de Transport a été posée. Michèle PAPPALARDO informe les participants qu'elle vient de recevoir une demande de l'USIRF en ce sens. Elle se félicite de l'élargissement des thèmes aux transports et se pose la question d'une approche encore plus globale, couvrant l'ensemble des sujets du Grenelle.

Gilbert SANTEL pour le CGEDD, confirme qu'il est nécessaire de travailler la question des échanges de fonctionnaires et de l'accès aux formations. Il indique qu'un groupe de travail a été mis en place pour traiter du sujet de l'accès aux formations. Le CGEDD soutient aussi la proposition d'élargir le champ de la charte à l'ensemble du périmètre d'intervention des CETE.

Yves KRATTINGER propose l'organisation dans un an d'un événement destiné à un auditoire plus large, ouvert à la presse, qui permettrait de communiquer sur le dispositif de collaboration mis en place.

Régine BRÉHIER présente, en complément aux orientations issues du séminaire du 31 janvier 2007, cinq propositions d'amélioration du dispositif :

Ouvrir plus largement la gouvernance aux collectivités

- Proposition n°1 : Élargir la charte du 27 septembre 2007 à l'ensemble des associations de collectivités qui le souhaitent.

Mieux partager la doctrine technique

- Proposition n°2 : Élargir le champ de la charte à l'ensemble du périmètre d'intervention des CETE.
- Proposition n°3 : Créer un portail internet unique permettant l'accès à l'ensemble des informations produites par les CoTITA, les clubs métiers et les journées techniques.

Renforcer l'appui des CETE aux collectivités

- Proposition n°4 : Faire approuver les programmes d'activité des services à compétence nationale par leur instance d'orientation, dans le cadre d'orientations politiques globales définies par les directions d'administration centrale.
- Proposition n°5 : Mobiliser la dotation déconcentrée de droits à prestation CETE pour favoriser l'émergence de projets novateurs en matière de développement durable et conduits en partenariat avec des collectivités et/ou des partenaires privés.



Liste des participants

Service / organisme	Nom	Prénom
ADF	KRATTINGER	Yves
ADF	WOLBROM	Jean-Paul
ADSTD	KRUGER	Didier
ADSTD	LE COZ	Guy
ADSTD	MAESTRI	Mireille
AMF	BELLION	Sylvain
Capgemini	LACHAIZE	Pierre
Capgemini	LANCEL	Jean-Marie
CERTU	GALETTY	Jean-Claude
CERTU	VERDON	Bruno
CETE Med	CADRE	Gérard
CETE SO	RIVIERE	Delphin
CETMEF	CAUDE	Geoffroy
CGDD	PAPPALARDO	Michèle
CGDD / DRI	BERTRAND	François
CGDD / DRI	BREHIER	Régine
CGDD / DRI	LE GUERN	Eric
CGDD / DRI	LE TRIONNAIRE	Yves
CGDD / DRI	SETTIMO	Marie-Christine
CGDD / DRI	TANGUY	Jean-Michel
CGEDD	GUILLOT	Jean
CGEDD	SANTEL	Gilbert
CGEDD	TREMPAT	Yves
DGAC	AUBAS	Jean-Michel
DGALN	MICHEL	Jean-Marc
DGALN	RAYMOND	François
DGITM	KOVARIK	Jean-Bernard
DGITM	TAPADINHAS	Laurent
DGITM	VALERE	Xavier-Yves
DGPR	MILLOT	Murièle
FNAU	BELLIOT	Marcel
FNAU	ROSSINOT	André
GART	MERY	Serge
GART	MALBRANCQ	Jean-François
INET	CATINAUD	Laurent
INET	GLIERE	Nicolas
INET	LAGRANGE	Dominique
SETRA	REDOULEZ	Philippe
SG / SPES	LEVY	Christian

