



A Paris, le 27 novembre 2018

Madame Jacqueline GOURAULT
Ministre de la Cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités territoriales
Hôtel de Castries
72, rue de Varenne
75700 PARIS

Ref : LJ/JH/18297

Objet :

- création de l'agence Nationale de cohésion des territoires (ANCT)
- votre audition devant le Sénat le 31/10/2018
- situation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

PJ :

- manifeste contre le dépeçage du Cerema et pour la préservation de son intégrité
- communiqué de presse FO publié suite à la catastrophe de Gênes

Madame la Ministre,

Force Ouvrière suit avec attention le projet de création de l'ANCT, et s'est exprimée à l'occasion du Comité Technique Ministériel du 7 novembre 2018. A cette occasion, nous avons demandé la consultation du CTM pour avis sur le projet de loi consolidé, ainsi que la mise en place d'un comité de suivi ministériel.

Nous avons aussi alerté sur la situation du CGET, déjà l'objet de restructurations en cascade, et du Cerema, tout en proposant que les DDT(M) soient systématiquement déléguées adjointes de l'agence auprès des Préfets.

Dans le cadre des débats parlementaires, nous avons écouté avec grand intérêt votre audition devant la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 31 octobre dernier.

S'il ressort des points positifs de cette intervention en matière d'ambition pour restaurer une chaîne d'ingénierie publique malmenée depuis 15 ans, nous constatons malheureusement que nous sommes loin d'une traduction en moyens pourtant nécessaires. Nous y avons aussi noté que vous deviez avoir été mal informée sur la situation actuelle de certains organismes appelés à travailler sur cette thématique, en particulier sur celle du Cerema.

En conséquence, je tenais par la présente à vous apporter quelques éléments d'éclairage.

Tout d'abord, FO se félicite que le périmètre de l'ANCT ne conduise pas à l'absorption ou au démantèlement de plusieurs opérateurs., tels l'ANAH, l'ANRU, l'ADEME ou tout ou partie du Cerema. Les trois premiers opérateurs cités existent de longue date et ont prouvé la justesse de leur périmètre et de leurs missions.

Quant à lui, le Cerema est un établissement jeune qui a déjà été fortement traumatisé par la pression exercée sur ses équipes et les démissions de ses dirigeants. Il paraît essentiel à présent de lui laisser le temps de se consolider. Il faut arrêter le mécano institutionnel incessant qui l'empêche d'atteindre ses objectifs et déstabilise les équipes et l'activité. De surcroît, les agents ont manifesté un fort engagement en faveur de la nouvelle structure qui n'aurait pu fonctionner sans leur détermination.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le manifeste par lequel ils ont exprimé cet attachement. La raison l'a emporté lors de la première lecture du texte et je vous serais donc reconnaissant de bien vouloir veiller à ce que le périmètre de l'ANCT ne soit pas remis en cause lors des débats parlementaires.

Lors de votre audition, vous avez déclaré : "*Il faut que le Cerema change un peu de culture [...]. Je vais le dire gentiment parce que, autrement, je vais avoir une dépêche AFP ! Il faut faire comprendre qu'il y a eu la décentralisation. Il doit devenir un outil aux services des élus [...] Aujourd'hui il travaille essentiellement pour l'État*".

Jacques MEZARD comme Sébastien LECORNU ont déjà mentionné une part trop faible de l'activité du Cerema au profit des collectivités, se fondant sur une analyse sommaire de son budget. En effet, les recettes du Cerema en provenance des collectivités en représentent-elles environ 5 %. Le rapport du CGEDD de juin 2018 précise cependant que si on retient une grille d'analyse par bénéficiaire et non par financeur, « le total des productions du Cerema que l'on peut qualifier d'utiles aux collectivités territoriales est, dans cette approche, d'environ 50 M€ au regard d'une SCSP totale valorisée à hauteur de 200 M€, soit 25 % de la production du Cerema. Ce montant est bien supérieur aux rentrées effectives de recettes dans les caisses du Cerema et mériterait d'être connu de tous, car il correspond bien plus à la réalité de l'action du Cerema au bénéfice des collectivités territoriales » (p. 28). Encore le texte précise-t-il qu'il s'agit d'une estimation basse.

Concernant la « culture » de l'Établissement, vos propos laissent à penser que les agents auraient pu être réticents au développement de l'activité du Cerema au bénéfice des collectivités.

Précisons tout d'abord que lors la pré-figuration du Cerema en 2012 et 2013, FO a tout d'abord refusé de signer le 1er protocole d'accord, considérant que l'Établissement ne serait pas assez tourné vers les collectivités. FO a finalement signé le protocole une fois obtenues des garanties sur l'ouverture aux collectivités et sur le maintien des moyens. Ces deux garanties n'ayant pas été respectées, FO a retiré sa signature du protocole en 2016 suite à la trahison de la parole donnée par l'État.

Ensuite, il semble clair à tous les observateurs avertis que les réticences que vous évoquez implicitement relèvent bien davantage de vos administrations centrales et de celle du MTES.

Ainsi est-ce le précédent Secrétaire général de nos Ministères Francis ROL-TANGUY qui s'est opposé en 2016 à ce que le Cerema consacre plus de 5 % de la SCSP à co-financer des actions de partenariat et d'innovation (API) avec les collectivités. En outre, le rapport du CGEDD a indiqué que les DG ont toujours refusé de voir le volume d'activité du Cerema à leur profit baisser alors que la subvention pour charge de service public (SCSP) connaît une forte

baisse et que les discours politiques affirmaient la nécessité d'augmenter l'activité au profit des collectivités¹. Ces résistances persistent de la part de l'administration centrale comme en témoignent les éléments de programmation approuvés lors du dernier conseil d'administration.

Les débats autour des ressources de l'ANCT l'ont montré à l'envi : à l'heure où le Gouvernement réduit drastiquement les dotations aux collectivités, celles-ci ne souhaitent pas contribuer davantage au co-financement d'études. De plus, ce sont justement les territoires les moins dotés qui auraient le plus besoin de l'intervention de l'ANCT et du Cerema.

L'obligation pour l'Établissement de demeurer « in-house » (en quasi régie) vis-à-vis de l'État limite également un accroissement significatif des financements en provenances des collectivités².

Au-delà des 20 % de financements provenant de tiers, ce lien pourrait être considéré comme rompu. Les commandes passées par l'État seraient alors soumises au code des marchés publics. Un BE privé pourrait attaquer ces commandes et obtenir la reconnaissance que le Cerema n'est plus en quasi régie de l'État.

Si l'État veut remédier à ce problème, c'est à lui d'imaginer des dispositifs innovants, par exemple sur la base du in-house partagé entre l'État et les collectivités que le CGEDD évoque dans son rapport

Pour cela, une des solutions pourrait être de financer l'activité du Cerema au profit des collectivités territoriale par la SCSP et/ou des financements de l'ANCT

Comme le dit FO depuis toujours, les subventions de l'État doivent continuer à servir à financer l'activité du Cerema dans son ensemble, y compris celle au profit des territoires en mal d'ingénierie. Elle doit financer toutes activités de services publics du Cerema et pas seulement les commandes / les droits de tirages des Centrales. On pourrait imaginer que l'ANCT dispose d'une part de la SCSP. Elle serait peut-être plus à même de défendre cette dotation plus efficacement que le Ministère.

Mais sans changement de trajectoire budgétaire, le Cerema ne pourra développer son activité au profit des collectivités territoriales.

Si la purge que le Gouvernement fait subir au Cerema depuis 2016 se poursuit, celui-ci ne pourra pas accroître ses activités pour quelque bénéficiaire que ce soit, et notamment pas pour les collectivités territoriales, notamment pas pour des sujets dont l'actualité récente a démontré l'importance (risques naturels, construction, ouvrages d'art). La SCSP est passée de 224,2 M€ en 2014 à 201,5 M€ en 2018. Alors que le budget du MTES est annoncé en hausse de 3,2 %, la SCSP devrait se contracter encore de 5 M€ en 2019 et sera pour la première fois inférieure à la masse salariale.

¹Rapport du CGEDD (juin 2018) : « Indépendamment des pertes de compétences liées à l'attrition des effectifs et à l'effet de l'installation de l'ex-SETRA à Sourdun, [la DGITM] estime que la part d'activité consacrée à l'ingénierie routière a été réduite sans concertation, l'obligeant à accroître le recours à la maîtrise d'œuvre privée, en dépit de la forte contrainte budgétaire. » La DGITM estime que « les activités générant des ressources propres ne devraient pas avoir d'effet sur le niveau des autres, financées sur la SCSP » (p. 42)

²La quasi régie est exclue de l'application du code des marchés publics (CMP) par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 (art. 17).

Cette nouvelle baisse accroît encore l'extrême fragilité financière du Cerema que la Cour des Comptes et le CGEDD ont signalé à maintes reprises : faute d'investissement, les matériels et les bâtiments de l'Établissement se dégradent et sa capacité d'action est fortement amputée.

Les effectifs sont passés de 3300 agents à la création de l'Établissement à 2724 agents fin 2018.

Le Gouvernement a annoncé la poursuite de la purge dans le cadre du PLF 2019, beaucoup plus violente pour le Cerema que pour les autres services : -3,75 % des effectifs du Cerema, contre -2 % pour les services centraux et déconcentrés du MTES-MCTRCT. En 2022 les effectifs devraient être de 2400 agents.

Faire croire que dans ce contexte d'attrition généralisé et compte tenu de la désorganisation que cette saignée provoque au sein des équipes, le Cerema serait en mesure d'accroître son activité au bénéfice des collectivités est un leurre.

Aussi défendre un projet ambitieux pour l'ANCT ne saurait ignorer la nécessité et l'urgence d'un moratoire sur la baisse des moyens et des effectifs du Cerema, pour permettre au Cerema de contribuer pleinement aux objectifs ambitieux que vous avez assignés à l'ANCT. Votre action en ce sens donnerait corps aux paroles d'encouragement délivrées par vos soins au Salon des Maires.

Dans l'attente d'une rencontre qui me permettrait de vous apporter toutes les informations que vous jugerez nécessaires sur ce sujet, comme sur ceux touchant plus globalement votre ministère, je vous prie d'agrérer, Madame la Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Secrétaire général



J. HEDOU

Copie à :

- M. Sébastien LECORNU
- Mme la Secrétaire Générale du MTES-MCTRCT
- M. Serge MORVAN, CGET et préfigurateur de l'ANCT