



Paris, le 23/08/2021

Madame Barbara POMPILI
Ministre de la transition écologique
Hôtel de Roquelaure
246, boulevard Saint-Germain
75007 Paris

Madame Jacqueline GOURAULT
Ministre de la Cohésion des Territoires
et des Relations avec les Collectivités
Territoriales
20 avenue de Ségur
75007 Paris

Objet :

- Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)
 - purge budgétaire
 - astreinte versée au Cerema
- N. Réf. : ZN/LJ 21129

Réf :

- *Le rôle du Cerema en matière d'appui aux collectivités territoriales Renforcer son activité au bénéfice des collectivités territoriales, CGEDD, IGA, juin 2021*
- décision du Conseil d'État N° 428409 du 4/8/2021

Mesdames les Ministres,

En prolongement des précédentes alertes portées auprès de vous ou de vos représentants dans les instances ministérielles ou d'Établissement sur la situation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), certains éléments nouveaux intervenus cet été ne font que renforcer la nécessité d'impulser un cap différent.

1°) Rapport du CGEDD

Par lettre de mission du 21 janvier 2021, vous avez confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA) une mission interministérielle relative au rôle du Cerema en matière d'appui aux collectivités territoriales et aux conditions nécessaires à son développement. Daté de juin 2021, ce rapport a été publié à la fin du mois de juillet dernier.

Il évoque notamment les incertitudes et le désengagement de la politique de l'État en matière d'ingénierie territoriale, mais traite surtout du sort réservé par le Gouvernement au Cerema et de son avenir.

Plus précisément, il dresse un bilan sans concession de la politique conduite par le Gouvernement à l'égard du Cerema depuis sa création. En cela, il rejoint les critiques et les déclarations que Force Ouvrière n'a cessé d'exprimer auprès de vous, auprès des représentants de la Nation et auprès des membres de son Conseil d'administration.

1.1 Les moyens humains et financiers

Les inspecteurs mandatés par vos soins dénoncent « *une trajectoire financière non soutenable depuis l'origine* ».

Le rapport souligne que la subvention pour charge de service public (SCSP) a baissé de 35,5 M€ depuis la création du Cerema, soit 15,8 %. La baisse de la SCSP devrait s'élever à -6,1 M€ pour 2021. Depuis l'année dernière, la subvention de l'État ne couvre plus la masse salariale de l'Établissement. À ce titre, le rapport estime que la **« baisse de la subvention pour charge de service public [...] a atteint ses limites »**

Les effectifs sous plafond ont baissé de 584 EPTB depuis la création de l'Établissement, soit 19 %. La baisse des effectifs devraient conduire à 2400 EPTB l'année prochaine.

Pour l'avenir, les inspecteurs écrivent notamment :

« Le « pronostic vital » de l'établissement apparaît aujourd'hui engagé sur sa trajectoire financière actuelle. »

« La mission considère [...] que pour permettre la mise en œuvre dans de bonnes conditions du projet stratégique, comme pour asseoir la crédibilité du projet de transformation de l'établissement en agence commune à l'État et aux collectivités locales, en particulier vis-à-vis du Parlement et des élus locaux, le maintien à leur niveau actuel du nombre d'emplois (2600) et de la subvention pour charge de service public (SCSP) à 200 millions d'euros, apparaît comme une condition essentielle. En tout état de cause, les injonctions paradoxales adressées au Cerema aboutissent à une impasse. La recherche de ressources externes ne peut se réaliser sans mobilisation des moyens humains de l'établissement et celui-ci risque, dans cette quête de ressources externes, alors même que ses moyens diminuent, de compromettre la capacité de l'État à faire appel à ses compétences dans le cadre d'une régie. »

1.2 L'investissement

Il est décrit comme d'un **« niveau très insuffisant »** et **« fait courir à l'établissement un risque très important de déclassement technique »**. En outre, il est assis sur des expédients (**« cavalerie financière »**) en raison de la faiblesse de la SCSP et des ressources propres.

Circonstance aggravante, le Cerema a hérité à sa création de l'État de matériels obsolètes et la dotation aux amortissements de ces matériels – qui aurait dû servir à les renouveler - a toujours été neutralisée dans son budget. Les rapporteurs évoquent un minimum de 14 M€/an¹ qui n'a plus jamais été atteint depuis 2014. Pour mémoire, les investissements de l'Établissement réalisés en 2020 s'élevaient à 6,5 M€.

« De surcroît, la trajectoire financière qui lui est imposée réduit durablement ses capacités d'investissement, l'obsolescence des outils techniques qui en découle compromettant à terme sa capacité à entretenir une expertise technique de haut niveau. »

Les inspecteurs concluent que le Cerema relève aujourd'hui d' **« un modèle économique qui doit être revu en stabilisant au préalable les moyens de l'établissement. »**

1.3 La quasi régie pour l'État

Les rapporteurs indiquent que le volume d'activité de l'Établissement au profit des tiers approche des 20 % ce qui met en cause le lien de quasi régie qui l'unit à l'État. Ils précisent aussi, comme dans son rapport précédent², que le Cerema réalise de nombreuses activités de méthodologie et de capitalisation qui profite d'ores-et-déjà aux collectivités, ce qui n'est pas pris en compte dans le schéma actuel.

Je ne peux que vous rappeler que FO est favorable à un financement large de l'activité du Cerema par l'État au profit des collectivités territoriales, notamment dans une logique de solidarité avec les territoires les moins dotés en ingénierie.

Le passage à la quasi régie partagée entre l'État et les collectivités – solution permettant une ouverture du Cerema au bénéfice de l'ensemble des besoins de la Nation – ne saurait être conduit au travers d'un chèque en blanc sans garantie quant au maintien de l'unité de l'établissement, de son lien organique avec votre ministère et aux conditions d'affectation et d'exercice de ses personnels. Aussi, FO demande à être concertée à l'élaboration de l'ordonnance prévue à l'actuel projet de loi 3DS/4D.

1 7 % de la capacité de production, norme en vigueur dans le secteur de l'ingénierie, sans tenir compte de l'obsolescence spécifique du patrimoine immobilier géré par le Cerema

2 Évaluation des stratégies d'intervention du Cerema en vue d'accroître son appui aux collectivités territoriales - Rapport n° 012064-01, Hubert GOETZ, Jean-Jacques KEGELART, Jean-Philippe MORETAU, Michel-Régis TALON, juin 2018

1.4 les RPS et le dialogue social

Le rapport souligne combien Cerem'Avenir a bouleversé le fonctionnement de l'Établissement et a déstabilisé les agents et les collectifs de travail. Il évoque une « **révolution culturelle** ». Il pointe une réforme qui « **ne permet pas une adhésion suffisante des agents** ».

Confirmant le rapport DEGEST d'avril 2020³, les rapporteurs invitent à restaurer un dialogue social qui n'a été qu'un simulacre depuis le début du plan social paradoxalement appelé « Cerem'Avenir ».

Ce plan a pour résultat une « **une fuite des compétences** » en raison de la faible attractivité de l'Établissement dans le contexte social dégradé entourant la conduite du plan Cerem'Avenir.

La mission évoque : « **une conduite du changement surdéterminée par un (unique) objectif de réduction des moyens, en d'autres termes une surdétermination de toute la logique par ce qui ne devrait être qu'un moyen (la baisse des coûts) et qui finit par devenir, pour les agents, le seul objectif perceptible.** »

Avec ce caractère d'euphémisme qui caractérise les rapports d'inspection, les inspecteurs écrivent :

« **le dialogue social devra être enrichi, en développant un management plus participatif, associant étroitement les collectifs de travail de tous niveaux à la mise en œuvre du projet d'établissement et du plan de développement des compétences.** »

2°) Décision du Conseil d'État du 4/8/2021

Par la décision citée en référence, le Conseil d'État a condamné l'État à une astreinte reconductible de 10 millions d'euros en raison de son incapacité à ramener les niveaux de pollution de l'air en dessous des normes sanitaires sur l'ensemble du territoire national. Dans cette enveloppe, 2,5 M€ sont destinés au Cerema.

Dans un État de droit, il serait inconcevable que les décisions rendues par la plus haute juridiction administrative ne soient pas exécutées ou soit contournée par l'administration. À ce titre, nos représentants au conseil d'administration de l'Établissement seront très attentifs à ce que l'État ne reprenne d'une main ce qu'il a été forcé de donner de l'autre.

*

* *

Alors que les effets du réchauffement climatique se font sentir sur la planète de manière de plus en plus intense et que le dernier rapport du GIEC vient de rappeler l'accélération de ce phénomène, il y a un paradoxe à continuer à saccager les moyens d'un des principaux opérateurs de votre ministère dont la lutte contre ces changements est la mission.

En conclusion et conformément aux recommandations du CGEDD et de l'IGA, nous vous demandons de mettre en œuvre tout votre poids politique pour que la subvention pour charge de service public du Cerema soit augmentée dès 2021 et maintenue au niveau de 200 M€ par an et que le plafond d'emploi demeure au moins égal dans le budget 2022 comme pour les suivants à 2600 EPTB. De plus, nous vous serions reconnaissant de bien vouloir restaurer un véritable dialogue social au Cerema qui dépasse les réunions de pure forme qu'il revêt aujourd'hui.

En outre, je vous serais reconnaissant de bien vouloir veiller à ce que l'astreinte décidée par le Conseil d'État au profit du Cerema ne soit pas reprise à son budget sous la forme d'une baisse supplémentaire de la SCSP ou par toute autre manœuvre qui la viderait de son sens.

Dans l'attente d'une rencontre qui me permettra de vous apporter toutes les informations que vous jugerez nécessaire sur ce sujet comme sur tous ceux relevant globalement de vos ministères, je vous prie d'agréer, Mesdames les Ministres, l'expression de ma haute considération.

Le Secrétaire général



Zainil Nizaraly

Copie :

- M. Olivier DUSSOPT, Ministre du Budget
- Mme Émilie PIETTE, Secrétaire générale du MTE
- Mme Marie-Claude JARROT, Présidente du Conseil d'administration du Cerema