



**S2018-0937**

DEUXIEME CHAMBRE

DEUXIEME SECTION

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LA MISE EN PLACE DU CENTRE D'ETUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMENAGEMENT (CEREMA)**

**Exercices 2014 à 2016**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 14 mars 2018.

**En application de l'article L 143-1 du code des juridictions financières, la communication de  
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes qui a seule compétence pour  
arrêter la liste des destinataires.**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1 UN ETABLISSEMENT TOUJOURS EN COURS DE STRUCTURATION ....</b>	<b>11</b>
1.1 Une naissance au 1 <sup>er</sup> janvier 2014, précédée par deux années de préfiguration .....	12
1.2 Une gouvernance complexe et incomplètement mise en place.....	17
1.3 L'organigramme du CEREMA construit en référence aux onze structures préexistantes .....	19
1.4 Une stratégie de développement orientée vers les collectivités territoriales et les enjeux du développement durable .....	23
<b>2 UNE FUSION NON ENCORE SUIVIE D'UNE RATIONALISATION DES MOYENS .....</b>	<b>27</b>
2.1 La stratégie immobilière : un établissement implanté sur plus d'une trentaine de sites .....	27
2.1.1 Un patrimoine immobilier vétuste et dispersé.....	27
2.1.2 Une rationalisation des implantations difficile à mettre en œuvre .....	30
2.2 Une procédure d'achats qui reste très décentralisée et qui doit se professionnaliser.....	34
2.2.1 L'absence de procédure centralisée.....	34
2.2.2 La nécessaire professionnalisation de la fonction achats .....	36
2.3 La fonction informatique à structurer.....	37
2.3.1 L'environnement informatique toujours méconnu.....	37
2.3.2 La sécurité défaillante du SI.....	38
2.3.3 Plusieurs chantiers d'importance à conduire dans les prochains mois .....	38
2.4 Un parc de véhicules important et coûteux .....	40
<b>3 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE.....</b>	<b>42</b>
3.1 L'organisation administrative de la fonction financière .....	42
3.1.1 L'exercice des fonctions d'ordonnateur et de comptable.....	42
3.1.2 Un référentiel financier unique mis en place dès janvier 2014 .....	43
3.1.3 Une application anticipée de certaines modalités du décret GBCP dès 2014, une adaptation du système d'information retardée à 2017 .....	44
3.1.4 Un contrôle interne budgétaire et comptable inachevé, un contrôle de gestion limité au suivi de l'exécution budgétaire .....	46
3.2 Une baisse continue de la subvention pour charges de service public compensée, pour partie, par le dynamisme des recettes propres de l'établissement.....	48
3.2.1 Le processus d'élaboration du budget (à compter de l'exercice 2015) .....	48
3.2.2 Une exécution budgétaire contrainte .....	49
3.2.3 Des ressources propres très concentrées et croissantes qui reposent au-delà de 2016 sur un plan d'affaires ambitieux.....	51

3.3 L'incapacité de l'établissement à financer ses besoins d'investissement .....	54
<b>4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UNE GESTION PRUDENTE DES EFFECTIFS, UNE MAÎTRISE RELATIVE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>57</b>
4.1 Une évolution à la baisse des effectifs .....	57
4.2 Un personnel composé majoritairement d'agents permanents de la fonction publique de catégorie A ou B qui ne sont pas gérés directement par la direction des ressources humaines .....	60
<b>5 UN SUIVI DE LA MASSE SALARIALE DIFFICILE .....</b>	<b>62</b>
5.1 Les trois premiers exercices budgétaires ont été impactés par la régularisation des situations des personnels titulaires.....	62
5.1.1 La diversité des statuts rend plus difficile la gestion de la masse salariale. ....	63
5.1.2 L'absence de système d'information performant aggrave la difficulté.....	64
5.2 La mise en place progressive d'un cadre de travail commun .....	65
5.2.1 « Travailler ensemble au CEREMA ».....	65
5.2.2 Un temps de travail harmonisé depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2017.....	66
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>68</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>69</b>

## SYNTHÈSE

Créé par l'article 44 de la loi du 28 mai 2013 et placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports, le Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) est aujourd'hui l'un des principaux opérateurs du ministère de la transition écologique et solidaire, tant du fait de ses effectifs (3034 emplois autorisés en LFI 2016) que du fait de l'importance et de la diversité des missions qu'il s'est vu confier.

Ce nouvel établissement public à caractère administratif est issu de la fusion de 11 services de l'État (8 CETE, le CERTU, le CETMEF, le SETRA) et il se définit comme un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques, en appui aux services de l'État et des collectivités locales.

Trois années et demi après sa création, il ne dispose toujours pas d'un contrat d'objectifs et de performance, signe, parmi d'autres, des difficultés qu'il rencontre pour monter en puissance et mettre en œuvre une stratégie claire.

La structure hybride des instances de gouvernance choisies pour cet établissement reflète la dualité de ses missions, tournées à la fois vers le service de l'État et celui des collectivités territoriales, collectivités dont le périmètre et les compétences ont fortement évolué depuis la création du CEREMA (lois ALUR, MAPTAM, *etc.*), ce qui a objectivement contribué à rendre son évolution plus difficile.

Certaines instances ne sont d'ailleurs pas encore mises en place, tels le conseil scientifique et technique, les comités d'orientation thématiques nationaux et territoriaux, tandis que d'autres, en particulier le conseil stratégique, se réunissent peu et ne semblent pas véritablement avoir trouvé leur place, au moment où la stratégie de l'établissement reste pourtant à affiner.

Sans méconnaître ni les efforts accomplis pour créer ce nouvel ensemble, sa situation actuelle reste marquée par de nombreuses insuffisances ou retards qui relèvent, pour les uns du ministère de tutelle et pour les autres de l'établissement lui-même.

La structure actuelle du siège reflète bien cette ambivalence : sa création s'est accompagnée de la mise en place des fonctions de support indispensables à sa mission, dans des délais permettant notamment le versement de la paie dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014 ; en revanche, elle n'a pas encore permis de tirer tous les bénéfices attendus de sa création, notamment pour ce qui concerne l'optimisation de ces mêmes fonctions de support.

Alors même que l'établissement a hérité d'un important patrimoine immobilier (179 bâtiments, 202 000 m<sup>2</sup>) ; en l'absence, à ce jour, d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière dûment approuvé, il reste implanté sur 36 sites et n'a pas encore commencé une véritable rationalisation de ses implantations. Les projets de rationalisation identifiés sont en outre conditionnés à la capacité de l'établissement à pouvoir les financer alors que sa situation financière est fragile.

Les procédures d'achats restent encore à unifier et à centraliser, alors même qu'elles constituent un outil privilégié d'efficience accrue. Le parc de véhicules est certes en diminution, mais il reste important et coûteux. Le contrôle interne budgétaire et comptable est inachevé et le contrôle de gestion balbutiant.

Confronté à une baisse sensible de la subvention pour charges de service public (- 5,6 % entre 2014 et 2016), le CEREMA a, dans le cadre de son plan d'affaires, accru ses ventes de produits et prestations de services de 24,6 % entre 2014 et 2016. Toutefois, les ressources provenant des collectivités locales représentent seulement 36 % des ressources propres en 2016.

Les scénarii retenus dans le plan d'affaires 2016-2020 sont très ambitieux, puisque l'hypothèse basse repose sur une hausse des ressources propres de 35 % en 5 ans (2016-2020), à rapprocher de l'évolution constatée entre 2014 et 2016 (24,6 %).

Au total, la situation financière du CEREMA s'avère fragile avec, en particulier, une diminution constante de sa capacité d'autofinancement, alors même qu'il est confronté à la nécessité d'investir pour moderniser son patrimoine, et notamment ses équipements scientifiques et techniques.

Dans ces conditions, la maîtrise des charges de personnel, qui représentent, en 2016, 81,3 % des charges totales, rendue conjoncturellement difficile au démarrage du fait de la nécessaire régularisation de la situation de nombreux agents au moment de leur prise en charge par l'établissement et structurellement par la diversité des statuts, apparaît comme une priorité : la baisse des effectifs est réelle, mais très lente (- 4,3 % au tableau n° 12), et des progrès importants restent à accomplir.

Au total, plus de trois ans après sa création, le CEREMA reste à la recherche de son modèle économique et de son positionnement institutionnel. La signature, en 2017, de son premier contrat d'objectifs et de performance, doit impérativement contribuer à cette indispensable clarification.

En effet, la création du CEREMA constituait une réponse aux adaptations rendues nécessaires, pour les CETE et les autres grands services fusionnés, par les lois successives de décentralisation et les changements qu'elles impliquent en termes de métiers et de modes d'exercice des compétences, tant pour l'établissement lui-même que pour les services centraux et déconcentrés du ministère, en particulier, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). À ce titre, cette création participe des nombreux défis qu'a dû relever, depuis la mise en place de son nouveau périmètre en 2008, le ministère chargé de l'environnement, de l'équipement et de l'urbanisme.

Sa montée en puissance est sans doute plus lente que prévu, ce qui ne doit pas masquer l'important effort de structuration et d'explicitation de ses priorités, réalisé par le CEREMA.

Il lui faut maintenant s'engager plus hardiment dans le processus de rationalisation qui lui permettra, avec l'appui de l'État, de développer ses ressources propres et de faire la preuve que son modèle, y compris économique, est viable.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 (pour la tutelle et l'établissement) :** mettre en place le conseil scientifique et technique.

**Recommandation n° 2 (pour la tutelle et l'établissement) :** signer, avant la fin de 2018, le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement.

**Recommandation n° 3 (pour la tutelle et l'établissement) :** finaliser et adopter avant la fin de l'année 2018, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

**Recommandation n° 4 (pour l'établissement) :** en 2018, poursuivre la mutualisation des achats et définir un guide des procédures.

**Recommandation n° 5 (pour l'établissement) :** recenser les applications utilisées au sein de l'établissement et appliquer sur le périmètre, les normes issues de la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État.

**Recommandation n° 6 (pour l'établissement) :** compléter les procédures de contrôle interne et mettre en place une comptabilité analytique.

**Recommandation n° 7 (pour l'établissement) :** effectuer, avant la fin de 2018, le rapprochement des inventaires physique et comptable.

## INTRODUCTION

Le CEREMA – Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement – a été créé par l'article 44 de la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services des transports.

Cet article dispose : « *Il est créé un établissement public à caractère administratif dénommé « Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement » (CEREMA). Il comprend un siège, des directions techniques et des implantations territoriales ayant une vocation nationale. L'établissement constitue un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat* ».

Le choix fut ainsi fait d'un établissement public à caractère administratif alors même que la nature des missions et le modèle économique auraient pu conduire à créer un établissement public à caractère industriel et commercial.

Rarement sans doute un établissement public s'est-il vu assigner un champ d'expertise aussi large et aussi varié que celui du CEREMA, au service notamment d'une approche multimodale des transports ; cet établissement a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2014 à l'issue de la fusion de 11 services de l'État :

- les 8 CETE, Centres d'Études Techniques de l'Équipement,
- le CERTU, Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques, créé par le décret du 9 février 1994,
- le CETMEF, Centre d'Études Techniques Maritimes et Fluviales, créé par le décret du 2 novembre 1998,
- le SETRA, Service d'Études sur les Transports, les Routes et leurs Aménagements, créé par le décret du 9 juillet 2008.

Un moment envisagée, la fusion au sein de cette nouvelle entité, du CETU (Centre d'Études des Tunnels), situé à Bron, là où se trouve le siège du CEREMA, a finalement été écartée. Les compétences de cette structure ont été jugées trop spécifiques et sensibles pour être regroupées au sein d'un établissement de grande taille. Trois autres services techniques centraux sont restés à l'écart de la réforme : le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG), le centre national des ponts de secours (CNPS) et le service technique de l'aviation civile (STAC).

L'article 1 du décret du 27 décembre 2013 relatif au CEREMA prévoit que l'établissement est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports et que son siège est fixé à Bron.

L'article 2 du décret décline de manière plus concrète les missions énoncées par la loi<sup>1</sup> en indiquant que le CEREMA est « *notamment chargé de :*

*(1) contribuer, en lien étroit avec les collectivités territoriales, à la connaissance et à l'observation des territoires et des espaces maritimes, ainsi qu'à la réflexion prospective sur les enjeux et les risques auxquels ceux-ci sont exposés,*

*(2) traduire les besoins locaux émergents et complexes en thématiques de recherches, en réflexions méthodologiques, et en sujets de développement technologique et d'innovation,*

*(3) concourir à l'élaboration de la normalisation de la réglementation technique et des règles de l'art aux niveaux national, européen et international,*

*(4) assurer la capitalisation, la diffusion et la promotion des travaux et études liés à ses activités, des connaissances scientifiques et techniques, des méthodologies, des normes et des règles de l'art, en particulier par le biais de formations, de publications, d'ouvrages et d'informations,*

*(5) contribuer au développement et à la gestion du patrimoine des infrastructures de transport, en particulier du réseau routier national, au maintien en conditions opérationnelles des infrastructures de surveillance, de contrôle et d'aide à la sécurité des transports, notamment maritimes et fluviaux, à la sécurité routière et à la gestion du patrimoine immobilier des acteurs publics ».*

Dans ces différents domaines, le CEREMA se définit comme un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques, en appui aux services de l'État et des collectivités locales.

Le secrétaire général du « ministère chargé du Développement Durable » exerce les fonctions de commissaire du gouvernement du CEREMA. À ce titre, il « *assure la mise en cohérence de la position de l'État au sein du conseil d'administration et du conseil stratégique de l'établissement et veille à la compatibilité des orientations et des décisions adoptées par ces instances avec les intérêts dont l'État a la charge* » (article 8 du décret).

Le conseil d'administration du CEREMA a été présidé successivement par M. Pierre Jarlier, sénateur-maire de Saint-Flour, du 25 avril 2014 au 10 février 2015, puis par Gaël Perdriau, maire de Saint-Etienne et président de Saint-Etienne Métropole, ce qui s'explique par

---

<sup>1</sup> Article 44 de la loi 2013-431 : « *L'établissement a pour mission :*

*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'Etat 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. »*

la volonté d'associer étroitement les collectivités locales à la vie de l'établissement du fait qu'une partie de ses missions les concerne directement.

Pendant la période contrôlée, le CEREMA était rattaché au programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable*, placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES). La loi de finances pour 2017 a créé un programme 159 - *Expertise, information géographique et météorologie* qui rassemble désormais les moyens dédiés à trois opérateurs de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » placés sous la tutelle de la direction de la recherche et de l'innovation du MTES et intervenant sur des politiques transversales au service de la transition écologique, à savoir le CEREMA, l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France.

Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a conduit entre avril et novembre 2016 une mission d'audit de l'établissement dont les conclusions ont été communiquées à la Cour.<sup>2</sup> Cette mission a plus particulièrement considéré les points relatifs au projet stratégique, à la gouvernance, et au positionnement de l'établissement et en a tiré des conséquences pour le projet de contrat d'objectifs et de performance. Au regard de l'objet de sa mission et de son calendrier, l'équipe du CGEDD n'a pas appréhendé dans le détail le fonctionnement interne, la régularité budgétaire et comptable, les charges de fonctionnement, l'évolution des systèmes d'information. La Cour y fait référence en tant que de besoin.

Eu égard à la création récente de ce nouvel et important établissement public, l'un des principaux opérateurs du ministère de l'Écologie, l'enquête de la Cour a donc visé prioritairement à :

- apprécier le degré d'intégration du nouvel établissement et mesurer la nature et l'ampleur des gains – ou à défaut, des perspectives – issus ou susceptibles de naître, de la mutualisation des services antérieurs à la création du CEREMA. Il est à noter d'entrée de jeu que la question de la mutualisation des fonctions de support ne se pose pas du tout dans les mêmes termes qu'en cas de fusion d'établissements publics préexistants : le CEREMA a dû, en effet, créer une grande partie de ses fonctions support (paie, gestion du personnel, pilotage, contrôle), les entités fusionnées étant précédemment rattachées au ministère et la paie étant assurée par les directions régionales des finances publiques ;
- examiner le cadre budgétaire dans lequel s'inscrit le CEREMA, ainsi que l'existence – ou non – d'un modèle économique de nature à assurer la viabilité de l'établissement ;
- recueillir, notamment à travers l'expression du président du conseil d'administration, la perception et les attentes des collectivités territoriales par rapport à ce nouvel établissement, qui vise à nouer avec elles, des formes nouvelles de partenariat constituant l'une des conditions de son équilibre économique ;
- mesurer si l'intégration des différentes composantes qui ont conduit à la constitution du CEREMA est bien homogène ou non. Il ressort notamment que le CETMEF est sans doute la composante du CEREMA dont l'intégration s'est faite avec le plus de difficulté.
- apprécier si le niveau et la proportion des commandes de l'Etat sont cohérents avec la vocation de l'établissement, son modèle économique et notamment l'objectif affiché d'une

---

<sup>2</sup> Audit stratégique du CEREMA, rapport n° 010475-01 établi par Patrick de Buhan, Christine Deffayet, Edmond Graszak, Claire Hubert (coordonnatrice) et Alain Weber, novembre 2016, Conseil général de l'environnement et du développement durable.

diminution de celles de la Direction générale des infrastructures ,des transports et de la mer (DGTIM) qui justifiaient 56% de la subvention pour charges de service public en 2014.

## 1 UN ETABLISSEMENT TOUJOURS EN COURS DE STRUCTURATION

Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a réalisé en novembre 2016 un audit stratégique du CEREMA visant, en particulier, à aider la direction de la Recherche et de l'Innovation (DRI), direction de tutelle, à établir le contrat d'objectifs et de performance du CEREMA, qui devait être signé avant la fin de l'année 2016.

Cinq thèmes principaux ont été retenus par cet audit :

- la gouvernance (fonctionnement des instances dirigeantes, relations avec le ministère et les collectivités territoriales) ;
- le positionnement des activités du CEREMA et l'équilibre de ses missions, par rapport à l'offre publique et privée qui l'entoure et aux attentes des collectivités ;
- la gestion des ressources humaines (redéploiement des effectifs, GPEC) ;
- le modèle économique (subventions pour charges de service public, contrats, recours aux agences de financement telle l'agence nationale pour la recherche) ou au programme d'investissements d'avenir (PIA) ;
- l'évolution de l'organisation territoriale, en lien avec le schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Plus de trois ans après sa création, le CEREMA n'avait en effet toujours pas, début 2017, de contrat d'objectifs. L'un des quatre objectifs poursuivis lors de sa création – à côté de la fusion de services centraux et territoriaux, de la transformation de ces services en un établissement public qui les regroupe, et de la réorientation des compétences, des métiers et des productions vers de nouvelles thématiques – consiste, selon les termes mêmes du rapport du CGEDD, dans la volonté de « *donner aux collectivités locales un rôle stratégique dans l'animation d'un organisme d'État* ».

Au regard même de cette spécificité, au demeurant liée à une volonté politique sur ce point, le délai mis à l'élaboration du contrat d'objectifs peut se comprendre.

La conclusion générale de l'audit du CGEDD est que « *le travail accompli depuis deux ans est considérable, mais que le défi n'est pas encore totalement relevé* ».

Globalement, il ressort de l'audit du CGEDD que la création et les débuts du CEREMA se caractérisent par des retards notamment à la mise en place du conseil scientifique et technique et des comités d'orientations territoriaux.

Plus globalement, le CEREMA est confronté à un problème de gestion de ses effectifs et à la viabilité du « modèle économique » sur lequel il est censé fonctionner, ce qui implique des clarifications (nécessité d'un effort d'investissement) et la recherche de « compétences nouvelles » sans doute à compléter par des stratégies de coopération.

Deux ans après sa création, le CEREMA apparaît bien ainsi comme un objet singulier, dont les missions sont à la fois « *complexes et ambitieuses* » pour reprendre les formules du CGEDD.

Dans son rapport d'audit de novembre 2016, le CGEDD établit donc un certain nombre de constats sur la gouvernance de l'établissement et en tire des recommandations.

L'instruction menée par la Cour corrobore ces constatations synthétisées ci-dessous :

- Le conseil d'administration est d'une composition instable<sup>3</sup> et a rarement été complet, les associations de collectivités territoriales en particulier ayant mis un certain temps à désigner leurs représentants ;
- Les séances du conseil d'administration sont courtes et ne permettent pas d'avoir des discussions approfondies sur les sujets de fond ;
- Le conseil stratégique n'a été réuni que trois fois. Il n'a pas, malgré son nom, été le lieu de préparation du projet stratégique ou du contrat d'objectifs et de performance ;
- Le conseil scientifique et technique ne s'est toujours pas réuni, ses membres n'ayant pas encore été nommés par le ministère ;
- Les comités d'orientation thématiques nationaux et territoriaux n'ont pas encore été mis en place. Concernant le niveau territorial, les conférences techniques interdépartementales des transports et de l'aménagement (COTITA) existent de longue date. Elles réunissent des fonctionnaires de l'État et des ingénieurs territoriaux.<sup>4</sup>

La mission d'audit a formulé les recommandations suivantes :

1. Les processus de nomination et de fonctionnement des différentes instances devraient être mis sous assurance-qualité tant du côté du CEREMA que du côté des tutelles ;
2. Les questions de gestion de moyens (budget, immobilier, et surtout effectifs) devraient être préparées avant le conseil d'administration entre la direction et les organisations syndicales d'une part, la direction et le secrétariat général du ministère d'autre part ;
3. Le CEREMA et la tutelle doivent mettre en place et faire fonctionner, à l'échelle de chaque direction territoriale du CEREMA, les comités d'orientation territoriaux prévus par les textes en y associant des élus et des fonctionnaires des niveaux de collectivités territoriales adaptés aux ordres du jour. Ces comités seront le lieu de la mise en synergie des demandes de l'État et des collectivités à l'égard du CEREMA.

## **1.1 Une naissance au 1<sup>er</sup> janvier 2014, précédée par deux années de préfiguration**

La décentralisation a constitué, pour le ministère de l'Équipement, un défi majeur dans la redéfinition de ses missions. L'évolution de la demande des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs nouvelles compétences, elles-mêmes évolutives au fil des lois de décentralisation, leur montée en puissance, la décentralisation des routes au profit des départements, la généralisation des communautés des communes et d'agglomérations sur l'ensemble du territoire, ont entraîné, à plusieurs reprises, au cours des 25 dernières années, des réflexions au sein du ministère, visant notamment à redonner des missions plus claires aux Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE)<sup>5</sup> et à mieux articuler ces missions avec

---

<sup>3</sup> Pour la seule année 2016, une consultation du site Internet [Légifrance](#) révèle l'existence de huit arrêtés de nomination.

<sup>4</sup> Dans une note au conseil d'administration de décembre 2016, la suppression des comités nationaux est envisagée mais sans suite à ce jour.

<sup>5</sup> La crise des CETE se reflète par exemple dans l'évolution de leur chiffre d'affaires. (cf. graphique n° 2)

celles du « Réseau Scientifique et Technique » (RST) de l'Équipement, dont les principaux éléments, aujourd'hui intégrés au CEREMA, devaient trouver une place nouvelle au sein des nombreux organismes de recherche situés dans la mouvance du ministère de l'Écologie issu, dans l'intervalle, de la fusion des ministères chargés de l'environnement et de l'équipement.

Il est vrai que cette perspective d'évolution se heurtait à des inquiétudes nombreuses, non seulement syndicales, mais aussi du côté des directions du ministère, ce qui explique en partie la longue genèse qui a précédé la création du CEREMA.

La circulaire du 15 juillet 2008 relative au plan d'évolution des CETE a marqué le point de départ de l'évolution du réseau scientifique et technique (RST) du ministère chargé de l'environnement vers une prise en compte renforcée des problématiques liées au développement durable et vers un repositionnement de l'ingénierie pour compte de tiers. Pour redonner un nouveau souffle au RST, un rapport du CGEDD de juillet 2011<sup>6</sup> a proposé de « *regrouper les huit CETE ainsi que le CERTU, le CETMEF, le CETU et le SETRA au sein d'un établissement public.* »

Une lettre de mission ambitieuse<sup>7</sup>, adressée le 22 février 2012 au préfigurateur Bernard Larroutou par Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, a lancé les travaux de la mission de préfiguration dans la perspective d'une création de l'établissement au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ces travaux étaient encadrés par le « comité de pilotage de la préfiguration ». Ce comité était co-présidé par le secrétaire général du ministère (à l'époque MEDDE-MLET<sup>8</sup>) et par la commissaire générale au développement durable, et regroupait le directeur de la DRI, le préfigurateur du CEREMA, des représentants de toutes les directions générales du MEDDE-MLET et des représentants des services déconcentrés. Un protocole d'accord entre la ministre et toutes les associations syndicales (à l'exception de Force ouvrière) avait préalablement été signé le 20 janvier 2012. Ce protocole fixe notamment les grands principes suivants : regroupement des 11 établissements sous la forme d'un établissement public administratif ; gouvernance partagée entre les directions générales, les services déconcentrés et les collectivités territoriales ; tutelle assurée par la direction de la recherche et de l'innovation ; maintien des moyens financiers et humains alloués par l'État durant deux ans à compter de sa mise en place à hauteur de la somme des moyens préexistants pour chaque service fusionné ; absence de mobilité géographique imposée ; garantie des rémunérations et des prestations d'action sociale ; création d'un comité de suivi de la préfiguration constitué des signataires du protocole se réunissant mensuellement et doté d'une enveloppe de 50 à 100 000 €.

---

<sup>6</sup> Audit stratégique du réseau scientifique et technique, rapport n° 007504-01 établi par Marie-Anne Bacot, Françoise Deygout, Elisabeth Dupont-Kerlan, Jean Durand, Jean-Philippe Duranthon, Benoît Lesaffre, Delphin Rivière et Jacques Roudier, juillet 2011, Conseil général de l'environnement et du développement durable.

<sup>7</sup> Les missions confiées au préfigurateur portent principalement sur les points suivants : mener une réflexion sur le projet stratégique de l'établissement et sur son identité ; proposer un premier schéma de l'organisation des relations de l'établissement avec les autres organismes du RST, avec le monde scientifique et technique, avec les services de l'État et avec les collectivités locales ; proposer une maquette de l'organisation de l'établissement ; évaluer l'impact budgétaire et comptable de l'opération, préparer la maquette budgétaire 2013 ; évaluer les conséquences pour les personnels en fonction des choix faits en matière de localisation des unités ; engager les réflexions pour doter l'établissement d'un budget sur trois ans ; proposer toutes les mesures transitoires nécessaires à la bonne mise en place de l'établissement.

<sup>8</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - ministère du logement et de l'égalité des territoires.

Les travaux ont été ralentis à la suite de l'élection présidentielle de 2012.<sup>9</sup> Lors d'une réunion avec les organisations syndicales le 7 septembre 2012, la ministre Delphine Batho a finalement confirmé la création du CEREMA.<sup>10</sup> Le préfigurateur a été maintenu dans ses fonctions par une nouvelle lettre de mission du 29 novembre 2012, qui a prévu le report de la création de l'établissement au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et fixé les grands objectifs<sup>11</sup> assignés à la mission de préfiguration. Le 14 décembre 2012, un avenant au protocole du 20 janvier a été signé.<sup>12</sup>

Dès mai 2012, six grands objectifs, 18 chantiers et plus d'une cinquantaine de sous-chantiers avaient été identifiés. Cette feuille de route a orienté le travail de la mission de préfiguration. Le comité de suivi de la préfiguration institué par le protocole initial s'est réuni plus de vingt fois entre mai 2012 et décembre 2013.

Au début de l'année 2013, l'équipe de préfiguration a initié une consultation de l'ensemble du personnel des 11 entités pour connaître leur niveau d'information, l'intérêt suscité par les différents axes de travail, leur appréciation des perspectives offertes par le CEREMA, et leur relation au futur établissement. Cette consultation a été renouvelée à l'automne 2013.<sup>13</sup> Ses résultats ont permis de mieux orienter la communication interne et l'information des agents sur les travaux de la préfiguration.<sup>14</sup>

La transition entre la mission de préfiguration et le CEREMA s'est faite logiquement dans la continuité : le préfigurateur est devenu le directeur général<sup>15</sup> ; l'équipe de direction de

---

<sup>9</sup> [Discours du 31 mai 2012](#) de Nicole Bricq, nouvelle ministre chargée de l'environnement : « Je veux parler de l'avenir du réseau scientifique et technique. Ce réseau doit évidemment évoluer parce qu'il représente un réservoir d'expertise reconnu, indispensable notamment aux collectivités qui s'adressent à lui. Les CÉTÉ (Centre d'Études Techniques de l'Équipement) fonctionnent d'ores et déjà en réseau et certains d'entre eux ont développé des outils de grande qualité (je pense au CÉTÉ méditerranée autour des risques naturels, à celui de Lyon autour de l'hydrologie urbaine). Ce constat est partagé par tous. Le précédent Gouvernement s'est engagé dans un projet de regroupement de ce réseau au sein d'un nouvel établissement public, le CEREMA. Je souhaite, sur cette question importante pour l'avenir du ministère et auquel les organisations syndicales sont sensibles, prendre le temps de la réflexion et éviter des engagements irréversibles. Lorsque j'aurai défini le cap à donner à ce chantier, je rencontrerai le préfigurateur M. LARROUTUROU. »

<sup>10</sup> Cf. Point 3 du [compte-rendu de la réunion](#) par les organisations syndicales.

<sup>11</sup> Élaborer en lien avec les services du ministère, une première version des dispositions législatives sur lesquelles s'appuiera la création de l'établissement ; proposer avant mars 2013, un schéma de réorganisation des relations de l'établissement avec les autres organismes du réseau scientifique et technique, avec les services de l'État et avec les collectivités locales ; définir un macro-organigramme avant avril 2013 ; préparer le budget 2014 avant mai 2013 ; préparer l'installation du siège à Bron. Ces orientations sont identiques à celles du courrier du 22 février 2013.

<sup>12</sup> Cet avenant prévoit notamment la création de l'établissement par la loi, une protection pour 2013 des moyens financiers et humains entrant dans le périmètre du projet, un financement de l'installation du siège par les ministères de tutelle, une réunion mensuelle du comité de suivi. Cet avenant a été signé par Force ouvrière, organisation qui n'avait pas ratifié le protocole initial.

<sup>13</sup> Taux de réponse de 46,8 % pour la consultation du mois d'avril et de 40,4 % pour celle d'octobre.

<sup>14</sup> Les répondants expriment à propos de leur relation au CEREMA des opinions globalement négatives, à l'exception des membres des Codir, mais dans une moindre mesure lors de la seconde enquête : « Je suis satisfait(e) de la façon dont je suis associé aux travaux de la préfiguration » (37% d'opinion positives, puis 44 %), « Je comprends ce que va être le CEREMA » (37% d'opinion positives, puis 47 %), « Je vois le rôle que je pourrai jouer dans le CEREMA » (29%, puis 40 %), « Je me sens armé(e) pour tenir ce rôle » (30%, puis 39 %).

<sup>15</sup> [Décret du 17 janvier 2014](#) portant nomination du directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) - M. LARROUTUROU (Bernard). Par arrêté n° 113037 du 31 décembre 2013, Bernard Larrourou, avait été chargé de la direction générale par intérim.

la préfiguration, qui regroupait l'ensemble des futurs directeurs de l'établissement<sup>16</sup>, a constitué le comité de direction du nouvel établissement ; les décisions internes indispensables au démarrage (décisions d'organisation, de nomination, de délégation de pouvoir) préparées par l'équipe de direction de la préfiguration dans les dernières semaines de 2013 ont été signées dès la première semaine de janvier 2014. Le portail intranet a été ouvert le 2 janvier 2014, le site internet le 6 janvier et l'ensemble des adresses mail sont passées en @cerema.fr le 22 janvier.

La phase de préfiguration a aussi permis de commencer à créer une identité CEREMA : diffusion de neuf numéros de la lettre de la préfiguration entre décembre 2012 et décembre 2013 ; consultation des agents des 11 services sur le nom de l'établissement (fin 2012, 75 % de répondants) et sur son logo (printemps 2013). Cependant, les baromètres sociaux réalisés en 2014 et en 2015 révèlent qu'il reste – ce qui n'a rien d'étonnant – du chemin à parcourir pour que l'adhésion des agents s'affermisse.<sup>17</sup>

Dans une note du 9 décembre 2013 à l'appui du budget primitif pour 2014, la mission de préfiguration chiffre les opérations liées au démarrage du CEREMA à 6,838 M€ (cf. tableau n°1). La majorité de ces coûts sont indispensables ou obligatoires (66,4 % du total) et récurrents (51,7 % du total). Il n'a pas été possible de comparer le montant des prévisions aux montants réellement dépensés.<sup>18</sup> Le CEREMA a indiqué ne pas être en mesure d'identifier les dépenses liées à la création de l'établissement (par rapport aux dépenses des 11 services préexistants). En effet, ces dépenses sont d'une part de nature très différente : acquisition de nouveaux systèmes d'information ; dépenses liées au statut d'établissement public (assurances, fiscalité, etc.) ; réalisation de nouvelles missions (comme la paye) etc... et, d'autre part ont été payées pour certaines d'entre elles, en 2013 à partir du budget de l'État.

La Cour s'étonne de la non identification des dépenses réalisées lors de la création du CEREMA par rapport aux prévisions détaillées dans le tableau ci-après.

---

<sup>16</sup> La création de cette équipe regroupant les directeurs des 11 services a été annoncée aux personnels des 11 services par une lettre du préfigurateur du 9 mars 2012. L'équipe a progressivement été ouverte aux préfigureurs des futures directions du siège au cours de l'année 2013.

<sup>17</sup> « Dans mon travail, je commence à sentir des évolutions positives liées à la création du CEREMA » (2015 : 19 % positifs, 67 % négatifs). Dans l'enquête de 2015, parmi les neuf propositions décrivant la perception du CEREMA, sept recueillent une majorité d'opinions négatives en *statu quo* ou en légère dégradation par rapport à 2014 : « Offrir un meilleur service à ses donneurs d'ordre » (46 % d'opinions négatives en 2015, *idem* en 2014), « Peser nationalement en raison de sa taille significative » (46 %, 42 % en 2014), « Renforcer les liens avec les collectivités territoriales » (48 %, *idem* en 2014), « Renforcer le rayonnement de nos savoir-faire au plan européen et international » (44 %, 43 % en 2014), « Valoriser notre fort ancrage sur les territoires » (47 %, 43 % en 2014), « Développer la diversité de nos métiers » (53 % ; 48 % en 2014), « Développer la recherche et l'innovation » (44 %, 37 % en 2014).

<sup>18</sup> Un seul marché visé par cette note du 9 décembre 2013 a pu être identifié dans la base transmise par le CEREMA.

Tableau n° 1 : Dépenses liées à la création de l'établissement (M€)

<i>Dépense</i>	<i>Nature</i>	<i>Prév.</i>	<i>Réalisation</i>
<b>Mise en place des outils de pilotage et de l'architecture informatique</b>			
<i>Déploiement de deux progiciels pour la gestion budgétaire, financière et comptable et pour le pilotage et la gestion des activités</i>	Indispensable, non récurrente	1,000	
<i>Démarrage des études nécessaires pour doter l'établissement d'une comptabilité analytique</i>	Indispensable, non récurrente	0,020	
<i>Mise en sécurité du réseau informatique</i>	Obligatoire, non récurrente	0,100	
<i>Autres dépenses liées à l'infrastructure informatique (abonnement au réseau ministériel, etc.)</i>	Obligatoire, récurrente	0,536	
<b>Dépenses de fonctionnement correspondant à des dépenses assumées jusqu'alors par l'État</b>			
<i>Portail SNCF pour la réservation de billets de train</i>	Indispensable, récurrente	0,100	
<i>Paye à façon et envoi des bulletins de paye</i>	Obligatoire, récurrente	0,102	
<i>Organisation des élections du personnel de décembre 2014</i>	Obligatoire, non récurrente	0,040	
<b>Dépenses liées à la gestion patrimoniale et à la maîtrise des risques</b>			
<i>Réalisation de l'inventaire physique des biens et rapprochement avec l'inventaire comptable pour permettre l'élaboration du bilan d'ouverture</i>	Indispensable, non récurrente	0,285	
<i>Évaluation des travaux obligatoires pour la mise aux normes des bâtiments et préparation du SPSI</i>	Obligatoire, non récurrente	0,350	
<i>Assurance des véhicules</i>	Obligatoire, récurrente	0,605	
<i>Évaluation des risques pouvant nécessiter de recourir à une assurance</i>	Obligatoire, non récurrente	0,050	0,008
<i>Autres assurances (responsabilité civile, bâtiments, équipements)</i>	Indispensable, récurrente	0,890	
<b>Dépenses liées à la transition du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et à la situation antérieure des 11 services</b>			
<i>Dettes fiscales (taxes foncières)</i>	Obligatoire, non récurrente	0,050	
<i>Régularisation de TVA</i>	Obligatoire, non récurrente	0,300	
<i>Créances irrécouvrables</i>	Obligatoire, non récurrente	0,610	
<i>Charges exceptionnelles pour aléas de gestion liés à la transition</i>	Obligatoire, non récurrente	0,500	
<b>Autres dépenses fiscales</b>			
<i>Accroissement des dépenses fiscales (changement d'assiette pour le calcul de la taxe foncière et des contributions CVAE/CFE)</i>	Obligatoire, récurrente	1,300	

Source : Cour des comptes à partir de la note de Bernard Larrousurou du 9 décembre 2013 relative au projet de budget primitif du CEREMA en 2014 (colonne « prév. ») et de la base des marchés (colonne « réalisation »).

## 1.2 Une gouvernance complexe et incomplètement mise en place

Trois instances de gouvernance coexistent à la tête du CEREMA. Deux d'entre elles ont un caractère classique pour ce type d'établissement au regard de ses missions : d'une part le conseil d'administration, constitué de quatre collèges : les représentants de l'État (6), les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements (5), les personnalités qualifiées (5) et les représentants du personnel (5), d'autre part le conseil scientifique et technique.

S'y ajoute un troisième organe, plus singulier si l'on s'en tient à son nom, dans la mesure où le lieu classique de définition de la stratégie d'un établissement public national est son conseil d'administration : le « conseil stratégique », composé de 10 représentants de l'État, et de 12 « représentants élus des collectivités territoriales et de leurs groupements », ceux-ci étant donc majoritaires au sein d'un conseil dont tous les membres sont nommés par arrêté conjoint des ministères de tutelle pour une durée de quatre ans.

La vocation du conseil stratégique est bien reflétée par sa composition : donner aux collectivités territoriales, au sein desquelles la création de l'établissement a suscité des interrogations et des attentes, un rôle d'orientation destiné, à travers leurs représentants majoritaires, à les intéresser organiquement à la vie de l'établissement, à leur permettre d'influer fortement sur son évolution, dans une logique de profit mutuel, où l'établissement, censé ainsi mieux répondre aux attentes d'une partie importante de ses clients potentiels, pourrait bénéficier d'une dynamique de progrès, conforme aux ambitions qui ont sous-tendu sa création et à sa vocation spécifique. Il est vrai toutefois que ce conseil stratégique n'a qu'une vocation consultative, définie à l'article 10 du décret constitutif du CEREMA. Selon cet article, le conseil stratégique « *rend un avis au conseil d'administration préalablement à ses délibérations sur les matières mentionnées au 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 7 du présent décret* », c'est-à-dire « *les orientations stratégiques de l'établissement, les contrats d'objectifs, les programmes généraux d'activité et d'investissement et les rapports qui rendent compte de leur exécution* ».

\*

Après une longue gestation, marquée notamment par la suspension du projet par la ministre de l'Écologie en mai 2012, le CEREMA a connu et continue de connaître une mise en place très lente de sa gouvernance.

Mi-2017, le CEREMA n'avait en effet toujours pas mis en place et réuni une partie de ses instances dirigeantes statutaires : conseil scientifique et technique, comités d'orientation nationaux et territoriaux, sur l'intérêt desquels la Cour s'interroge. Il n'avait pas non plus de contrat d'objectifs, même si des travaux préparatoires ont été conduits et évoqués en conseil d'administration. Le ministère a indiqué, en réponse à la Cour, partager la nécessité d'une mise en place rapide du conseil scientifique, considéré comme un enjeu pour l'établissement et a précisé que « *des travaux sont d'ailleurs en cours (...) pour procéder à la désignation de son président, puis à celle de ses membres* ».

S'agissant du contrat d'objectifs, la Cour prend acte du fait que le ministère déclare partager la recommandation de la Cour, le contrat d'objectifs et de performance du CEREMA

devant répondre aux nombreux défis qu'il est demandé à l'établissement de relever en matière de positionnement, d'expertise, de mutualisation et de trajectoire.

Elle note que les services s'emploient à mener à bien les travaux du contrat d'objectifs et de performance en lien avec l'établissement, que sa période d'application constituera un des points d'attention du ministère et que la tutelle a souhaité faire coïncider la finalisation du contrat d'objectifs et de performance avec la définition de la trajectoire financière qui sera établie dans le cadre du budget pluriannuel de l'Etat.

L'évolution du contexte institutionnel a sans doute contribué aussi à ralentir la montée en puissance du CEREMA. Les collectivités locales, qui sont des partenaires essentiels de cet établissement public, ont vu en effet, du fait des lois NOTRE et MAPTAM<sup>19</sup> notamment, leur périmètre (régions, pour la plupart d'entre elles, communautés de communes et d'agglomération), évoluer, tout comme leurs compétences, justement sur des domaines où le CEREMA joue ou vise à jouer un rôle (urbanisme, développement durable, etc.).

L'examen de la situation de l'établissement doit donc tenir compte de ces retards ou facteurs de retardement qui, par nature, ne lui sont évidemment pas tous imputables.

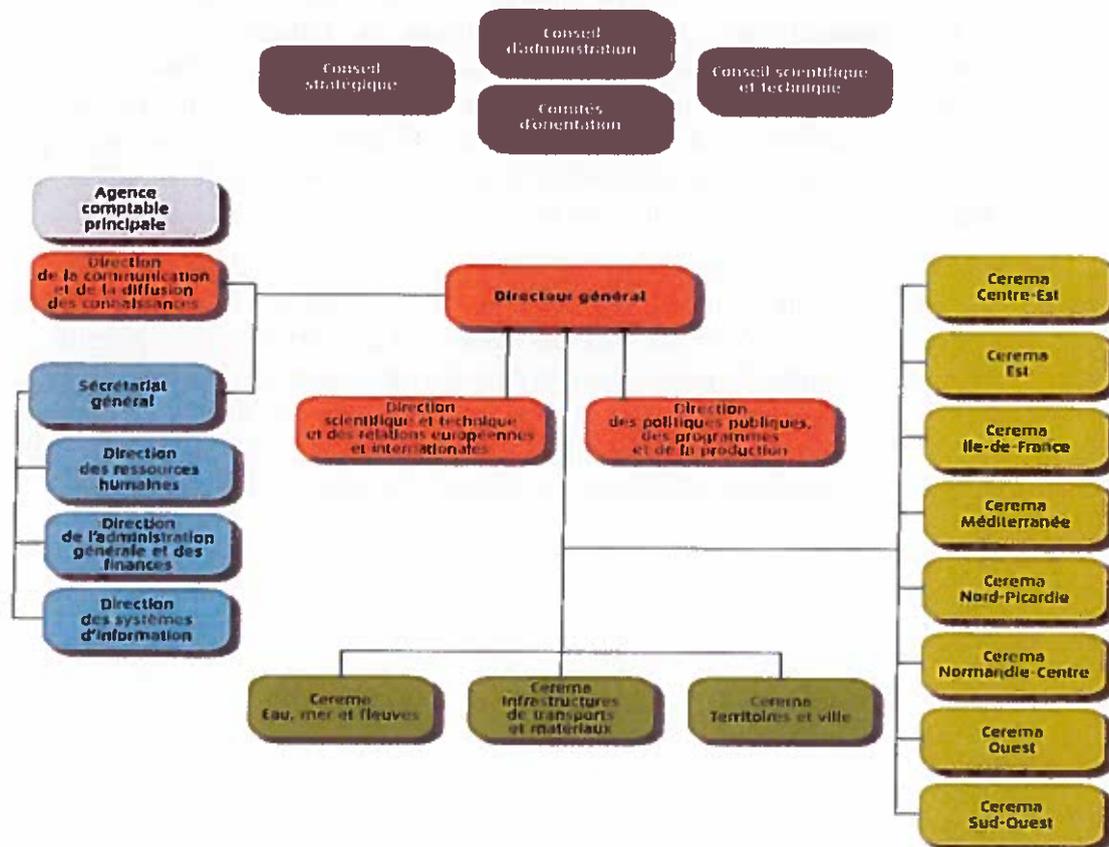
**Recommandation n° 1. (pour la tutelle et l'établissement) : mettre en place le conseil scientifique et technique.**

---

<sup>19</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

### 1.3 L'organigramme du CEREMA construit en référence aux onze structures préexistantes

Graphique n° 1 : Organigramme du CEREMA au 2 mars 2016



Source : Page internet du CEREMA

Le schéma d'organisation du CEREMA rédigé au cours du premier trimestre 2013<sup>20</sup> est très proche de celui qui préexistait avant l'annonce de la fusion, dans l'esprit de la lettre de mission du préfigurateur<sup>21</sup>. Les organigrammes proposés pour les trois directions techniques, correspondant aux trois services techniques centraux (CERTU, CETMEF et SETRA), et les huit directions territoriales, correspondant aux huit CETE, sont très proches des organigrammes de ces onze services. La mission de préfiguration a choisi de « *construire le CEREMA en travaillant sur l'articulation et la coordination des 11 services préexistants, sur leurs*

<sup>20</sup> Organisation du CEREMA – 15 mai 2013 – Version 3

<sup>21</sup> Lettre de mission du 29 novembre 2012 : « *Vous proposerez sur cette base, d'ici au mois d'avril 2013, un macro-organigramme de l'établissement [...]. Vous serez vigilants, en particulier, à la bonne articulation des équipes des trois actuels services techniques centraux avec le reste de l'organisation, dans le respect de leurs spécificités. Vous proposerez dans les meilleurs délais [...] les ajustements de périmètre nécessaires qui devront rester aussi limités que possible.* »

*interactions et des inflexions progressives de leurs rôles, dans le cadre de la future stratégie de l'établissement ».*

La principale évolution concerne en fait l'organisation des fonctions supports. L'organisation retenue repose sur un rattachement hiérarchique des responsables locaux des fonctions support au directeur de la direction à laquelle ils appartiennent et sur un rattachement fonctionnel au directeur du siège référent. La fonction communication déroge à ce principe, les chargés de communication des directions techniques et territoriales étant rattachés hiérarchiquement au directeur de la communication et de la diffusion des connaissances.<sup>22 23</sup> Ce choix vise bien sûr à faciliter la mise en place rapide d'une communication unifiée. La nouvelle organisation a transféré le pilotage et la coordination des fonctions supports au siège (gestion financière et budgétaire, achats, communication), la gestion courante continuant d'être assurée à un niveau local, à l'exception de la paie et de la gestion administrative du personnel.

Ce choix d'organisation a eu pour conséquence de ne pas entraîner une réduction du nombre des agents affectés antérieurement dans les fonctions supports, voire a même nécessité l'ouverture de postes au sein de l'ex-CETE Ile-de-France<sup>24</sup>. Le CEREMA n'est par ailleurs pas en mesure de préciser le nombre de postes ouverts dans les directions déconcentrées au titre des fonctions supports.<sup>25</sup> Une comparaison avec la situation antérieure à la fusion n'a donc pas été possible. Cependant, l'analyse de la Cour, menée à partir de l'annuaire du personnel, révèle que le poids de ces fonctions augmente régulièrement depuis la création de l'établissement.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Ce rattachement hiérarchique ne s'est pas accompagné d'un changement de résidence administrative.

<sup>23</sup> Le préfigurateur avait pris l'engagement par écrit que cette organisation spécifique de la fonction communication ferait l'objet d'une évaluation après trois ans. À l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur de la communication en octobre 2016, il a été annoncé que cette évaluation aura lieu au premier semestre 2017.

<sup>24</sup> Le CETE Ile-de-France n'était pas un service déconcentré en tant que tel, mais une division au sein de la DRIEA et ne disposait donc pas de fonctions support en propre.

<sup>25</sup> Réponse n° 8 au questionnaire n° 1.

<sup>26</sup> Dans son rapport d'avril 2015, Pascal Berthaud évalue la part des fonctions supports à 19 % de l'effectif total (cf. tableau n° 2, page 11).

**Tableau n° 2 : Évolution du nombre d'agents affectés dans des fonctions supports**

	01.01.2014	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
<i>Dir. technique Eau, mer, et fleuves - SG</i>	31	30	29	29
<i>Dir. technique infrastructures de transports et matériaux - SG</i>	24	21	22	19
<i>Dir. technique territoires et ville - SG</i>	13	17	15	18
<i>Dir. territoriale Centre Est - SG</i>	40	40	39	37
<i>Dir. territoriale Est - SG</i>	21	20	22	17
<i>Dir. territoriale Ile-de-France - SG</i>	15	19	20	22
<i>Dir. territoriale Méditerranée - SG</i>	34	29	28	27
<i>Dir. Normandie-Centre - SG</i>	31	30	32	32
<i>Dir. territoriale Nord-Picardie - SG</i>	28	28	27	26
<i>Dir. territoriale Ouest - SG</i>	22	23	23	22
<i>Dir. territoriale Sud-Ouest - SG</i>	21	25	23	26
<b>Sous-total directions territoriales</b>	<b>280</b>	<b>282</b>	<b>280</b>	<b>275</b>
<i>CEREMA- - direction de l'administration générale et des finances</i>	7	18	25	22
<i>CEREMA- direction de la communication et de la diffusion des connaissances</i>	19	24	25	30
<i>CEREMA – direction des ressources humaines</i>	28	36	39	35
<i>CEREMA – direction des systèmes d'information</i>	6	9	11	11
<b>Sous-total siège</b>	<b>60</b>	<b>87</b>	<b>100</b>	<b>98</b>
<b>TOTAL</b>	<b>340</b>	<b>369</b>	<b>380</b>	<b>373</b>
<b>Part dans l'effectif total</b>	<b>10,8%</b>	<b>11,8%</b>	<b>12,3%</b>	<b>12,3%</b>

Source : Cour des comptes à partir de l'annuaire du personnel

Selon la secrétaire générale du CEREMA, la définition même des fonctions supports par rapport aux fonctions métiers reste à établir, ce qui conduirait à relativiser ces pourcentages car les définitions respectives peuvent encore varier d'une direction à l'autre. Une clarification rapide s'impose donc, que le CEREMA envisage de réaliser en 2017 avec les projets de service en cours d'élaboration.

La note d'organisation du 15 mai 2013<sup>27</sup> décrit précisément le fonctionnement du siège de l'établissement, dont la montée en puissance est progressive (101 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>28</sup>, 130 à 140 personnes une fois toutes les équipes constituées<sup>29</sup>) : deux directions de pilotage et de synthèse de l'activité<sup>30</sup>, une direction de la communication et de la

<sup>27</sup> La décision n° 2014-01 du 2 janvier 2014 portant organisation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et de son comité de direction reprend ce document.

<sup>28</sup> Les postes ouverts n'ont pas tous été pourvus : 70 personnes étaient présentes au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>29</sup> Les effectifs du siège au 31 décembre 2016 sont de 143 agents.

<sup>30</sup> Direction des politiques publiques, des programmes et de la production (D4P), direction scientifique et technique et des relations européennes et internationales (DSTREI). Le CEREMA a fait le choix d'un nombre restreint de directions de pilotage pour éviter d'avoir un comité de direction trop large.

diffusion des connaissances, trois directions pilotées par le secrétariat général<sup>31</sup>, une mission qualité<sup>32</sup> et une agence comptable principale. Il définit également le périmètre d'intervention de chaque direction, notamment des directions techniques. Cependant, dans la mesure où les missions des trois services techniques centraux couvraient imparfaitement les domaines d'activité du nouvel établissement, certains sujets étaient imparfaitement identifiés dans l'organigramme avant les chantiers de mise en œuvre du projet stratégique, notamment la sécurité routière du point de vue du comportement des usagers, la sécurité urbaine des transports guidés ou encore le rôle des directions techniques en matière de recherche et d'innovation.

Si l'organisation du CEREMA n'a pas évolué de manière notable par rapport à la première version de son organigramme<sup>33</sup>, ce parti pris de maintien des structures existantes a montré ses limites, au moins dans le cas de la direction Eau, mer et fleuves. Dès janvier 2015, une réflexion a en effet été initiée sur l'évolution de cette direction par le nouveau directeur (arrivé à l'été 2014) qui a donné lieu à la rédaction d'un rapport<sup>34</sup> mettant en lumière l'inadéquation de la structuration de la DTEMF, quasi identique à celle du CETMEF,<sup>35</sup> avec les missions qui lui ont été confiées dans le cadre du projet stratégique de l'établissement. Ce rapport avance l'idée que la moindre intégration fonctionnelle du CETMEF dans le CEREMA s'expliquerait par les liens plus distendus qui existaient antérieurement entre ce STC et les CETE<sup>36</sup>, et plus globalement par la nature de ses missions, notamment en matière de recherche. La réflexion conduite au second semestre 2015 et au premier semestre 2016 a consisté à établir un nouvel organigramme qui soit plus lisible et plus efficace et permette de favoriser la synergie entre les équipes de la DTec EMF et les autres directions.<sup>37</sup> De nouvelles réorganisations sont à venir d'ici la fin du premier semestre 2018 dans l'ensemble des directions dans le cadre de la préparation de leurs projets de service.

---

<sup>31</sup> Direction des ressources humaines (DRH), direction de l'administration générale et des finances (DAGeF), direction des systèmes d'information (DSI).

<sup>32</sup> Cette mission élabore la politique du CEREMA en matière de démarches qualité et de certification de ses processus et méthodes de travail, en prenant en compte les orientations liées à la responsabilité sociétale de l'établissement.

<sup>33</sup> Un engagement avait été pris vis-à-vis des organisations syndicales de ne pas mettre en œuvre de réorganisations au cours de la première année de vie du CEREMA. Le conseil d'administration a délibéré le 25 novembre 2015 sur une adaptation de la décision du n° 2014-01 qui a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016, notamment pour prendre en compte le nouveau découpage régional et tout particulièrement la nouvelle région Occitanie (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) couverte par la DTer SO et la DTer Med. (Sur ce sujet, le rapport de P. Berthaud du 15 avril 2015 suggérait la création d'une neuvième direction territoriale couvrant la région Occitanie. Cette neuvième direction n'a pas été créée car elle aurait induit une diminution des effectifs des autres directions alors même que l'établissement était encore en construction. De plus, le comité de direction, qui compte 18 membres, a atteint une taille critique.) Par ailleurs, la mission qualité, rattachée au directeur général jusqu'alors, est intégrée dans la D4P.

<sup>34</sup> Démarche d'évolution de la DTecEMF, rapport de synthèse pour le CTSS du 23 juin 2016.

<sup>35</sup> Les modifications apportées sont les suivantes : création d'une mission Eau au sein de la direction de l'ingénierie, réorganisation du secrétariat général avec identification au niveau de la direction générale d'un service communication et d'un bureau financier, suppression du laboratoire PHEBUS au sein de la direction de l'ingénierie, suppression de la mission expertise et doctrine technique au sein de la direction technique.

<sup>36</sup> En trois ans (2011 à 2013), le CETMEF a commandé pour 5 M€ aux CETE, quand le CERTU en a commandé pour 17,5 M€ et le SETRA pour 45 M€.

<sup>37</sup> Mise en relation des pôles/divisions avec les champs d'action du projet stratégique ; regroupement des activités de développement informatique d'une part et des missions liées aux technologies de l'observation, de l'information et des communications d'autre part. La recherche bénéficie d'une animation transversale à l'échelle de la direction de manière à créer un lien entre les différents laboratoires.

On peut cependant noter qu'il existe une mutualisation entre le siège et la DTer Centre-Est, situés sur le même site. Celle-ci assure pour le compte du premier, la gestion des ressources humaines, du budget de fonctionnement, des moyens généraux, de l'informatique, des achats et de la médecine de prévention.<sup>38</sup> D'autres mutualisations sont en cours, comme par exemple les activités d'édition au sein des trois directions techniques.

La Cour prend acte de l'intention affichée par le directeur général de proposer dans le COP 2018-2022 « une réduction des effectifs support nettement supérieure à la diminution moyenne des effectifs du CEREMA ».

Ce maintien des structures historiques, qui se double du maintien d'un très grand nombre d'implantations (Cf. 2.1), donne naturellement un rôle essentiel d'impulsion au comité de direction, qui se réunit deux fois par mois<sup>39</sup> depuis la création de l'établissement. Ce rythme soutenu est nécessaire pour parvenir à construire des positions homogènes à l'échelle de l'établissement.

#### **1.4 Une stratégie de développement orientée vers les collectivités territoriales et les enjeux du développement durable**

La stratégie d'un établissement tel que le CEREMA est nécessairement une construction conjointe de l'établissement lui-même et de sa tutelle. À défaut, à ce jour, de contrat d'objectifs et de performance, qui en arrêtera les termes, le document de référence en la matière est le « *projet stratégique 2015-2020, l'expertise publique pour le développement durable des territoires* », examiné lors de la première séance du conseil stratégique le 22 avril 2015, adopté à l'unanimité par le conseil d'administration lors de la séance du 29 avril 2015, et qui constitue une étape importante dans la préparation du contrat d'objectifs.

Foisonnant, un peu prolix, souvent redondant, confondant parfois objectifs et moyens, ce document n'en a pas moins le mérite d'être une tentative de clarification et d'explicitation stratégique.

Ce document était déjà la version 2 de ce projet, après une version 0 élaborée par le comité de direction au printemps 2014 et une version 1 débattue et amendée en conseil d'administration le 9 février 2015, mais sans vote, puis débattue à nouveau en conseil d'administration le 30 mars 2015, après une longue consultation auprès des directions d'administration centrale concernées, des services déconcentrés, en particulier, les DREAL, des collectivités territoriales et autres acteurs publics ou privés.

---

<sup>38</sup> Cette mutualisation est encadrée par une convention d'une durée de trois ans signée le 3 juillet 2015. Le budget du siège comprend des dotations attachées à des catégories de dépenses de fonctionnement dites « remboursement des charges du siège » qui sont incluses dans le budget de la DTer Centre Est. Les effectifs dédiés au support du siège sont de sept postes.

<sup>39</sup> Une réunion de deux jours et une réunion d'une demi-journée ou une journée en visio-conférence.

Le document a d'ailleurs changé de titre : « *l'expertise publique pour le développement durable des territoires partagée entre l'État et les collectivités locales* ». Ce nouveau titre symbolise et exprime bien la spécificité recherchée par la création du CEREMA.

De ce document, on retiendra plusieurs points forts :

1. L'affirmation que l'État (services centraux et déconcentrés) restera le principal bénéficiaire de l'activité du CEREMA. Dans le même temps, le CEREMA affiche sa volonté – au point d'en faire sa « *première orientation stratégique* » de « *renforcer prioritairement ses relations de partenariat avec les collectivités territoriales* » de tous niveaux, avec une « *attention particulière pour les régions et les intercommunalités* ».
2. La volonté d'accentuer fortement, dans les cinq prochaines années, le volume des activités du CEREMA dans deux des neuf champs<sup>40</sup>, pour lesquels il considère bénéficier d'un avantage compétitif dans les termes suivants : « *les compétences de ses équipes mettent le CEREMA en situation de pouvoir apporter, dans ces secteurs, des contributions d'ampleur qui ne pourraient pas être apportées par d'autres établissements publics* ») à savoir celui de la transition énergétique et du changement climatique ainsi que celui de l'aménagement, du développement et de l'égalité des territoires, en diminuant « *de façon limitée, la part des activités dans le domaine des infrastructures* ».
3. La volonté de « *constituer et structurer (...) des offres lisibles pour les bénéficiaires de l'action du CEREMA* » et d'« *établir un plan d'affaires en tirant partie d'une large variété des modes de financement* ».

Au-delà de ces grandes orientations, le projet stratégique évoque :

- d'une part, la nécessité d'une « *démarche permettant de préciser le fonctionnement et le processus interne (...) et de clarifier les rôles au sein du siège des directions techniques et des directions territoriales* » ;
- d'autre part, la nécessité d'ouvrir des réflexions « *sur le modèle économique du CEREMA, qui s'inscrivent dans un contexte particulièrement difficile* » : réduction des dépenses de l'État, et choix - qui « *semble acquis* » - de diminuer les effectifs et la subvention pour charges du service public (SCSP) « *à un rythme qui n'est pas connu à ce jour* » ; faible capacité à investir, alors même que les besoins d'investissement du CEREMA seront très importants, tant en matière d'équipements qu'en matière immobilière, y compris du fait des retards accumulés en la matière par l'État.

De ce fait, le CEREMA vise :

- à augmenter la part « *libre d'affectation* » de sa SCSP en la faisant passer de 5 % en 2016 à « *au moins 10 % en 2020* ». Ce sujet est sensible dans les relations entre le CEREMA et les directions d'administration centrale, en particulier, la DGITM, car il met en cause un mode de fonctionnement historique, hérité du SETRA, consistant à travailler sur la base d'un cahier des charges contraint et dédié ;

---

<sup>40</sup> On rappellera ici les neuf « champs d'action » : aménagement et développement du territoire, égalité des territoires ; villes et stratégies urbaines ; transition énergétique et changement climatique ; gestion des ressources naturelles et respect de l'environnement ; prévention des risques ; bien-être et réducteur des nuisances ; mobilité et transport ; gestion, optimisation et modernisation du patrimoine d'infrastructures ; habitat et bâtiment.

- à diversifier ses financements et accroître ses ressources propres, sur la base de son « *plan d'affaires* », reposant sur « *des offres lisibles* » pour tous les bénéficiaires de l'activité de l'établissement.

Plus concrètement et plus immédiatement, la forme à donner à l'appui que le CEREMA pourra apporter aux intercommunalités et aux communes, notamment en milieu rural, dans le contexte créé par la fin de l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), est identifiée comme un enjeu majeur de la période de démarrage de l'établissement (*a fortiori*, dans un contexte où beaucoup de départements, pour mieux réaffirmer leur poids, y compris par rapport aux intercommunalités, ont décidé ou envisagé la création d'agences d'ingénierie, de fait en concurrence avec le CEREMA). La Cour s'interroge sur la cohérence entre cette orientation du CEREMA et la création du nouveau conseil aux territoires, prestation nouvelle promue par le ministère dans le cadre de l'ingénierie territoriale de l'État. Elle prend note des précisions apportées par la secrétaire générale du ministère selon laquelle « *l'appui que le CEREMA apporte aux intercommunalités et aux communes ne recouvre pas les mêmes missions que celles effectuées par les agents des DDTM et des DREAL dans le cadre du nouveau conseil aux territoires* », celui-ci se situant « *en amont* » de celles-là (« *diagnostics des territoires, études urbaines, études environnementales, accompagnement pour la conduite d'écoquartiers...* »).

Au-delà de ces aspects fondamentaux, mais qualitatifs, l'essentiel doit trouver sa traduction dans le « *modèle économique* » qu'il s'agit de bâtir pour l'établissement. Cinq des 84 pages du projet stratégique lui sont consacrées.

On en retiendra l'affirmation de la nécessité « *d'approfondir la réflexion sur la soutenabilité économique de l'établissement* », confronté, sans même attendre l'inventaire complet de ses biens et son premier schéma directeur immobilier, à des besoins importants en investissements, alors qu'il ne dispose que d'une faible capacité d'autofinancement.

Trois axes émergent d'ores et déjà :

- la « *désécialisation* » partielle de la SCSP de 5 % en 2016 à au moins 10 % en 2020, pour développer de nouvelles offres et des partenariats avec les collectivités territoriales ;
- la nécessité pour l'établissement de mieux connaître ses coûts de production, qui passe notamment par l'élaboration d'une comptabilité analytique ;
- enfin, le développement des ressources propres à partir d'une nouvelle offre de services et de produits, plus diversifiés, à l'horizon 2020, ce qui suppose aussi que l'établissement renforce ses capacités commerciales, tant en prospective qu'en « *force de vente* ».

Le conseil stratégique puis le conseil d'administration ont examiné respectivement les 26 et 29 avril 2016, deux documents inspirés de ce projet stratégique : un « *projet de trame pour le contrat d'objectifs et de performance 2016-2019* » et le « *plan d'affaires 2016-2020* ».

On pourra d'ailleurs s'étonner que les périodes retenues pour ces deux documents, très liés l'un à l'autre, ne soient pas les mêmes.

À partir des axes du projet, la trame énonce 35 actions phares correspondant chacune à l'un des 9 champs d'action retenus par l'établissement. Pour le reste, il se contente d'énoncer les têtes de chapitres du futur contrat : introduction, missions, bénéficiaires, positionnement, enjeux généraux ; objectifs transversaux ; objectifs concernant l'organisation et le fonctionnement interne, l'annexe « *indicateurs et valeurs-cibles associés* » étant renvoyée au dialogue à venir avec la tutelle.

Le projet de plan d'affaires 2016-2020 décline, selon trois scénarios, la mise en œuvre de ces orientations. Le scénario de référence retenu prévoit, pour 2020, un objectif de ressources propres de 35,8 M€, soit une hausse de + 50 % par rapport au niveau de 2015. Dans le scénario bas, la hausse attendue est de + 35 % en 5 ans et de + 65 % dans le scénario haut.

Qualifié par l'établissement lui-même de « *résolument volontariste et ambitieux* », ce plan suppose en outre la mobilisation croissante d'une part autonome de la SCSP, jusqu'à 10 % en 2020, afin, d'une part de développer les projets cofinancés avec les collectivités territoriales et, d'autre part d'accroître les actions de diffusion des connaissances et d'innovation (modèle dit Freemium, conjuguant diffusion numérique gratuite pour le grand public, et services experts à valeur ajoutée sous forme d'*e-books*).

Enfin, ces scénarios supposent que reste inchangée « pour la période de 2015-2020 et bien au-delà » la relation dite « in house » (ou de « quasi-régie ») du CEREMA par rapport à l'État, dans le cadre fixé par l'ordonnance n° 2015-899 du 25 juillet 2015.

La progression attendue de l'établissement en matière de ressources propres concerne en particulier ses agrégats « observation et stratégies territoriales », « énergie et climat » et « environnement et ressources », dans des proportions toutefois non précisées par le document.

De même, la part des projets cofinancés par les collectivités territoriales passerait de 1 M€ en 2016 à près de 10 M€ en 2020, l'établissement visant à accroître de 100 ETP, sur la période, la part de ses effectifs mobilisés sur des activités générant des ressources propres (l'établissement les estime à 200 ETP en 2016).

On ne peut que saluer l'effort accompli par l'établissement pour expliciter et préciser ses objectifs stratégiques et rechercher à les décliner aussi finement que possible.

Il n'en reste pas moins que cette stratégie ambitieuse reste à consolider, en particulier à travers sa déclinaison partagée avec l'État, qui rend particulièrement urgente la signature du contrat d'objectifs et de performance et supposera, les choses étant ce qu'elles sont, un recalage temporel (2017-2022 ?) de la séquence couverte par le contrat.

**Recommandation n° 2. (pour la tutelle et l'établissement) : signer, avant la fin de 2018, le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement.**

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Envisagée dès 2011, repoussée d'un an au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la création du CEREMA, établissement public administratif constitué à partir de onze services du ministère chargé de l'environnement, ne peut pas être considérée comme achevée. Plusieurs instances de gouvernance ne jouent pas encore de rôle actif dans le fonctionnement de l'établissement ou dans la définition de sa stratégie.*

*La mise en place d'un siège, chargé de coordonner les travaux des onze directions métiers, émanant directement des onze entités fusionnées, s'est accompagnée de la constitution de directions supports sans que, dans le même temps, soient mises en avant des synergies liées à la fusion. La stratégie de l'établissement reste aujourd'hui à consolider, au travers d'un contrat d'objectifs et de performance à signer au cours de l'année 2018.*

---

## 2 UNE FUSION NON ENCORE SUIVIE D'UNE RATIONALISATION DES MOYENS

### 2.1 La stratégie immobilière : un établissement implanté sur plus d'une trentaine de sites

Du fait même des conditions de création du CEREMA, du nombre de ses implantations (37 à ce jour en métropole) et des types très variés (siège, directions techniques - 3, correspondant respectivement à celles du SETRA, du CERTU, du CETMEF -, directions territoriales -8, correspondant aux anciens CETE) de ses structures, la stratégie immobilière du CEREMA est évidemment un élément clé de son évolution.

Or, sa structure géographique actuelle reste très proche de celle qui prévalait avant la fusion des 11 structures. L'existence, le contenu, les objectifs du schéma pluriannuel de stratégie immobilière, dont le CEREMA, comme tout établissement public national, doit se doter, apparaissent, à cet égard, comme des éléments essentiels pour apprécier l'idée que le CEREMA se fait de sa propre évolution, de sa capacité à se projeter et à faire partager cette projection par tous les acteurs du système (personnel, collectivités territoriales, services centraux de l'État, partenaires de recherche, etc.).

#### 2.1.1 Un patrimoine immobilier vétuste et dispersé

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les services sont tous restés hébergés dans les sites qu'ils occupaient avant la fusion, à la seule exception de deux sites du CETMEF<sup>41</sup>.

Le patrimoine immobilier du CEREMA se compose de 179 bâtiments (bureaux et locaux techniques) pour une surface de près de 202 000 m<sup>2</sup><sup>42</sup>, dont 28 100 m<sup>2</sup> de hangars dédiés au stockage de matériel ou à des halles d'essais. Ces bâtiments sont majoritairement propriétés de l'État (187 600 m<sup>2</sup>, 168 bâtiments) et ont été transférés au CEREMA<sup>43</sup> par la signature d'une convention d'utilisation<sup>44</sup> d'une durée de neuf ans, avec chaque préfet de département. Cette

---

<sup>41</sup> Le site Bouguenais (44) a été libéré au cours de la préfiguration, remis au service des domaines avant la création du CEREMA et vendu par l'État le 21 août 2014. Le site d'Aix-en-Provence (13) est vide, mais encore géré par le CEREMA dans l'attente de la vente.

<sup>42</sup> Ne sont pas inclus dans ce périmètre l'ancien site la direction technique Eau, mer et fleuves situé à Aix-en-Provence (2, boulevard du Président Kennedy), pour lequel une procédure de vente par le service des domaines est en cours ; l'ancien site du centre d'études et de conception de prototypes (CECP), à Angers (2bis, avenue du Général Foy), pour lequel une procédure de vente par le service des domaines est en cours ; les parcelles situées sur la commune de Sallèdes (lieu-dit Le Sauve) destinées à des essais géotechniques sur lesquelles existent deux bâtiments démontables destinés à ces mesures.

<sup>43</sup> Il s'agit d'un transfert de surfaces à proprement parler car, dans un certain nombre de cas, le CEREMA cohabite avec d'autres services ou opérateurs de l'État.

<sup>44</sup> Concernant le site de Lille, la convention n'a été signée que le 14 décembre 2016. L'article 3 précise que « la présente convention est conclue pour une durée de neuf (9) années entières et consécutives qui commence au 1<sup>er</sup> janvier 2016, date à laquelle les locaux sont mis à disposition de l'utilisateur ». Il semble donc que les locaux ont été occupés sans cadre légal en 2014 et 2015. Concernant le site de Soudun, France Domaine (direction

mise à disposition est gratuite ; toutefois, outre les dépenses d'entretien, l'établissement se voit également confier la réalisation des dépenses de grosses réparations mentionnées à l'article 606 du code civil, qui sont habituellement à la charge du propriétaire. Ces conventions fixent également un objectif de taux d'occupation à l'issue des neuf ans, de 12 m<sup>2</sup> SUN/agent.

Un premier audit général de l'état du patrimoine immobilier a été mené au cours de l'année 2014 par un cabinet extérieur (Algoé) choisi après appel d'offres. Le montant des besoins en gros entretien- renouvellement sur la période 2015-2025 a été estimé à 44,35 M€<sup>45</sup>, hors travaux d'amélioration énergétique, dont 45 % sur le clos et le couvert. Le ratio de 21 € HT/m<sup>2</sup>/an se situe dans la moyenne des établissements publics, mais cache d'importantes disparités. Si les bâtiments de type « bureaux » sont dans un état globalement satisfaisant, la moitié des surfaces des bâtiments techniques, des stockages et des garages est en revanche dans un état médiocre (dégradation partielle ou fonction mal remplie).

Quelques locaux (14 378 m<sup>2</sup>) font l'objet de baux commerciaux ou de conventions d'occupation pour un coût de l'ordre de 2,2 M€ en 2015 (1,5 M€ de loyer et 0,7 M€ de charges locatives) : le siège de la direction technique Eau, mer et fleuves à Margny-lès-Compiègne (60), le site de Bonneuil-sur-Marne (94), deux hangars sur le site de Sourduin (77), le siège de la direction territoriale Est à Metz (57), l'annexe du laboratoire de Nice (06), deux bâtiments du siège du CEREMA à Bron (69).

Les équipes du CEREMA sont ainsi réparties sur 36 sites<sup>46</sup> localisés dans 32 communes. Le siège lui-même est installé dans cinq bâtiments<sup>47</sup> de la Cité des Mobilités de Bron. Ce site a pourtant été préféré en 2012 à celui de Marne-la-Vallée, avec lequel il a été mis en balance.<sup>48</sup>

---

de l'immobilier de l'État) a souhaité d'une part établir une convention d'utilisation conjointe avec les locaux occupés dans l'immeuble Bienvenue à Champs-sur-Marne et, d'autre part, disposer du règlement de site (convention de gestion et règle de répartition des charges). La convention avec le ministère chargé de l'éducation nationale reste à actualiser, ce qui introduit une zone de risque, notamment en cas de sinistre.

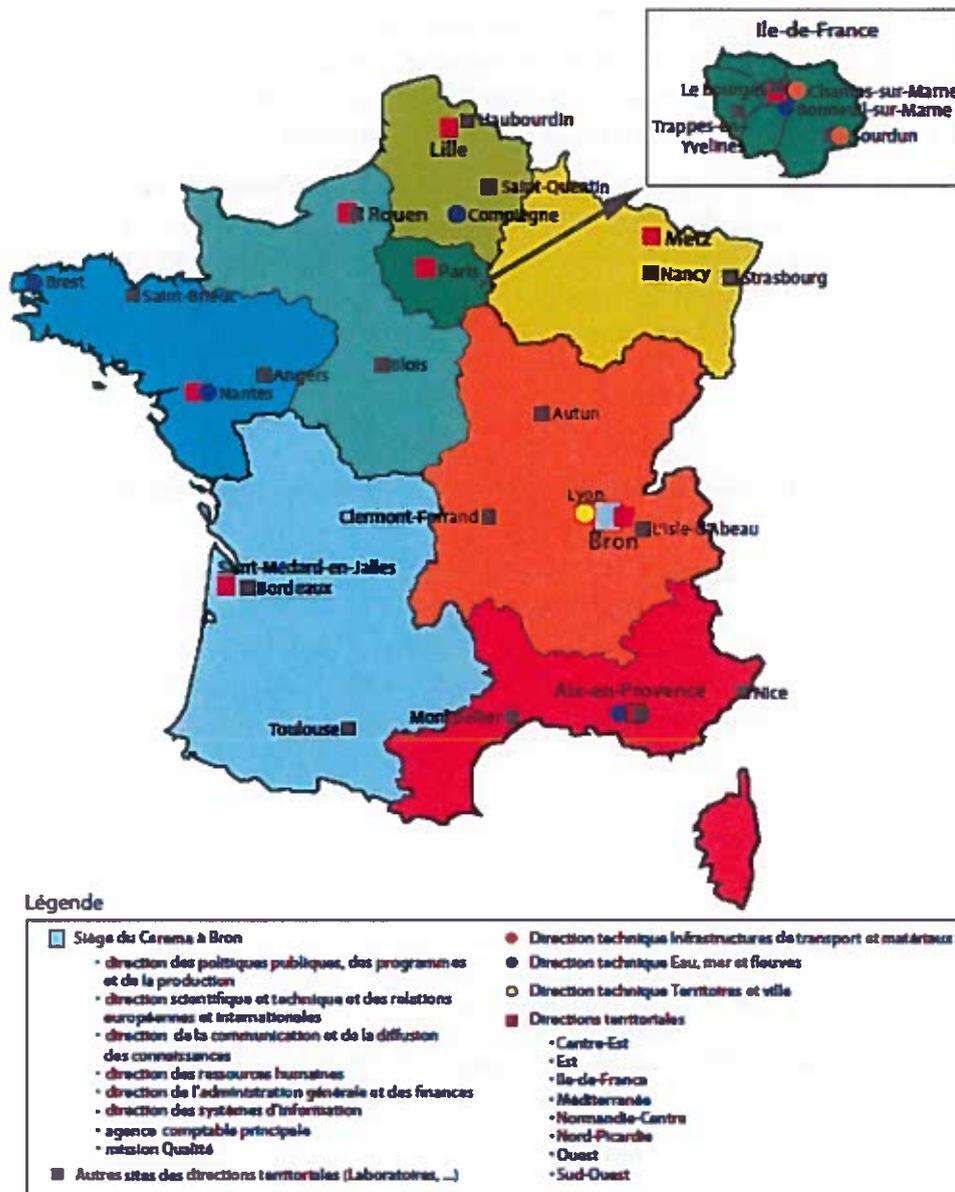
<sup>45</sup> 15,12 M€ à échéance de 5 ans ; 23,5 M€ supplémentaires à échéance de 10 ans ; 5,78 M€ pour l'accessibilité.

<sup>46</sup> 32 sites propriétés de l'État dont 29 sites mis à disposition d'une part et 7 locations d'autre part. Deux sites sont mixtes (propriété de l'État et location). Le site d'Angers est libre de toute occupation.

<sup>47</sup> Trois bâtiments de la direction territoriale Centre-Est, un bâtiment de l'IFSTTAR (bail du 15 mai 2014 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour une durée de trois ans et une superficie de 467,3 m<sup>2</sup> pour un loyer de 35 000 € HT + charges), un bâtiment loué à la société UNIDELTA à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2013 pour une durée de neuf ans par bail du 9 septembre 2013 (preneur : État, occupant : CETE de Lyon), transféré par avenant du 19 février 2014 au CEREMA (DTER Centre-Est). Les surfaces louées à UNIDELTA ont été augmentées par avenant en septembre 2014, en janvier 2015, puis en mars 2016 portant la superficie totale à 1 015,1 m<sup>2</sup> et 18 places de parking extérieurs pour un loyer annuel de 97 912,02 € HT (+ 32 956,68 € HT de charges + 23 601,00 € HT de taxe foncière).

<sup>48</sup> Dès la première réunion du comité de pilotage de la préfiguration le 18 avril 2012, la question de la localisation du siège a été abordée. À l'issue de cette réunion, deux sites ont été retenus : Bron et Marne-la-Vallée. Sur la base d'une note d'analyse du 2 mai 2012 cosignée du préfigurateur et du délégué à l'action foncière et immobilière du ministère, le secrétaire général et la commissaire générale au développement durable ont signé le 18 mai 2012 une décision conjointe fixant le siège à Bron. La note du 2 mai 2012 compare les deux sites au regard de dix critères (aspects stratégiques pour le ministère, aspects liés à la stratégie et à l'image de l'établissement, aspects politiques locaux, distance du siège au ministère, situation géographique par rapport aux sites du

Carte n° 1 - Les implantations du CEREMA



Source : CEREMA

CEREMA, aspects liés à l'attractivité du site, accessibilité du site depuis l'Europe et l'international, capacité à constituer les équipes et assurer le fonctionnement du siège au 1<sup>er</sup> janvier 2013, installation physique au démarrage, installation physique à moyen terme. Pour chaque critère, chaque site a reçu une note comprise entre 0 et 3. *In fine*, le site de Bron a reçu la note de 49 et celui de Marne-la-Vallée une note de 43 (la note finale tient compte d'une pondération des 10 critères).

Le patrimoine mis à disposition du CEREMA par l'État est quasi exclusivement dévolu à ses activités. Seules trois conventions d'hébergement ont été signées.<sup>49</sup> Le centre de prestations et d'ingénieries informatiques (CP2I)<sup>50</sup> bénéficie d'un cadre particulier régi par une convention « *définissant les conditions opérationnelles de mise en œuvre des prestations supports et moyens de fonctionnement partagés* », complétée par des annexes locales<sup>51</sup>. Un règlement de site définit les conditions d'utilisation de l'ensemble immobilier concerné. Le CEREMA refacture au CP2I les moyens mis à sa disposition.<sup>52</sup>

Le parc comprend également trois logements de gardiens qui ne sont plus occupés<sup>53</sup> et des studettes sur le site de Sourdon qui sont louées à des agents de la DTecITM et de la DTer IDF<sup>54</sup>. Enfin, quelques bâtiments sont mis à disposition de l'association sportive et culturelle de l'équipement (ASCE) pour les activités sociales du CEREMA et des agents, dans le cadre d'une convention signée le 25 novembre 2015 entre la FNASCE et le CEREMA qui se décline à l'échelle locale.

## 2.1.2 Une rationalisation des implantations difficile à mettre en œuvre

Le CEREMA a construit sa stratégie immobilière autour de trois axes : conforter sa présence sur le territoire, en cohérence avec le projet stratégique, tout en conservant quelques implantations fortes au centre de grandes villes (stratégie d'implantation territoriale), rationaliser et optimiser le parc existant<sup>55</sup> avec l'aide d'un prestataire extérieur (stratégie patrimoniale) et définir une politique d'entretien et d'exploitation des bâtiments (stratégie d'intervention).

---

<sup>49</sup> Il existe une convention d'hébergement (non datée) entre la DGALN et la DT Territoire et Ville pour un agent journaliste à la revue Diagonal ; une convention datant de mai 2011 entre le CETE Est et le pôle de compétitivité HYDREOS pour le site de Tromblaine qui prévoit un remboursement des charges par HYDREOS au prorata de son occupation ; une convention cadre de septembre 2014 entre le CEREMA et la mission d'appui au réseau routier national (MARRN) relative aux moyens de fonctionnement et aux prestations supports partagées (le CEREMA héberge 11 agents de la MARRN répartis sur 6 sites. Une annexe locale à la convention générale fixe le montant des frais refacturés à la MARRN pour chaque site).

<sup>50</sup> Le CP2I est un service à compétence nationale créé par [arrêté du 17 décembre 2009](#) à partir des services informatiques des ex-CETE.

<sup>51</sup> Les sites concernés sont Grand-Quevilly, Lille, Metz, l'Isle-d'Abeau, Aix-en-Provence, Saint-Médard-en-Jalles et Nantes.

<sup>52</sup> Pour 2014, le montant des dépenses a été évalué à 1 261 460,53 € et pour 2015 à 1 196 923,68 €.

<sup>53</sup> Deux logements de gardien pour nécessité absolue de service ([arrêté du 30 novembre 2015](#)) à Plouzané (convention de 2008) et Toulouse (convention de juillet 2009 à laquelle le gardien a mis fin au 1<sup>er</sup> juin 2015) ; un logement avec convention d'occupation précaire avec astreinte à Clermont-Ferrand (concession pour utilité de service signée en mars 2005, transformée en convention d'occupation précaire avec astreinte à compter du 1<sup>er</sup> mai 2016. Le logement a été quitté le 1<sup>er</sup> septembre 2016).

<sup>54</sup> Les recettes de location sont les suivantes : 74 495,00 € en 2014, 71 142,01 € en 2015 et 85 501,54 € en 2016.

<sup>55</sup> Seuls deux sites respectent aujourd'hui le ratio de France Domaine de 12 m<sup>2</sup> SUN/poste de travail (Sourdon – bâtiment de l'ex-CETE IDF et Trappes-en-Yvelines). Le ratio SUN/SUB pour les immeubles du CEREMA soumis à performance immobilière est de 53,1 % en moyenne pour un objectif fixé par France Domaine à 67 %. Le CEREMA s'est fixé pour objectif d'atteindre une situation-cible avec au minimum 50 personnes par implantation. *N.B.* : La surface utile nette (SUN) correspond aux surfaces de bureau, de réunion et des annexes de travail. La surface utile brute (SUB) est assimilée dans le cas des locations à une surface utile brute locative. Le ratio SUN/SUB mesure la performance du bâtiment.

Sous réserve de la soutenabilité financière qui reste à préciser, la stratégie à cinq ans (2016-2020)<sup>56</sup> repose sur quatre projets immobiliers lourds à Bron, Nancy, Aix-en-Provence, Bordeaux / Saint-Médard-en-Jalles et sur l'abandon total de 12 à 13 sites et l'abandon partiel de 7 sites (ou leur ouverture à d'autres structures).

Les préfets ou les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État ont eu connaissance en décembre 2015 du document de stratégie d'implantation territoriale et du projet d'évolution 2016-2020. Des échanges ont eu lieu pour les sites de Bron, Lyon, l'Isle d'Abeau, Aix-en-Provence et Nantes dans le cadre du schéma directeur immobilier régional (SDIR)<sup>57</sup>.

**Tableau n° 3 : Présentation synthétique de la stratégie immobilière 2016-2020 du CEREMA**

<b>Direction</b>	<b>Évolution</b>
<i>DTer Centre Est et siège (5 sites)</i>	Projet immobilier sur le site de Bron pour installer correctement le siège. Maintien des sites d'Autun, de l'Isle-d'Abeau, de Clermont-Ferrand (étude d'une densification du site) et de Sallèdes.
<i>DTer Est (3 sites)</i>	Maintien des laboratoires de Strasbourg et de Nancy (avec rénovation lourde du site qui est très vétuste). Abandon de la location de Metz après 2019 : regroupement sur Nancy ou location dans du patrimonial à Metz. N.B. Le bail de Metz a été renégocié en 2015 et renouvelé fin février 2016 avec une tranche ferme de trois ans jusqu'en février 2019.
<i>DTer Ile-de-France (4 sites)</i>	Maintien des implantations de Trappes (avec regroupement sur un site unique des équipes du CEREMA et de Météo-France à la demande de la tutelle) et Sourdun. Regroupement sur un site appartenant au patrimoine de l'État en proche banlieue de la direction territoriale, des activités du Bourget et des bureaux et salles de réunion situés à Paris <sup>58</sup> .

<sup>56</sup> Délibération n° 2016-11 du conseil d'administration du 29 avril 2016.

<sup>57</sup> Les SDIR impliquent une stratégie immobilière globale reposant sur l'identification de toutes les « offres et demandes » immobilières dans la sphère publique régionale. Les SDIR sont pilotés par les préfets de région.

<sup>58</sup> Les locaux de la DRIEA ont été quittés au 1<sup>er</sup> septembre 2016. La convention d'occupation signée avec France Domaine prévoyait une durée d'occupation de deux ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au regard des projets de réaménagement des locaux par la DRIEA. Les agents et les bureaux de passage sont temporairement hébergés dans les locaux de l'IGN à Saint-Mandé. Le CEREMA dispose, par convention avec la DRIEA, d'un droit d'utilisation de salles de réunion rue Miollis jusqu'au 31 décembre 2017.

<i>Direction</i>	<i>Évolution</i>
<i>DTer Méditerranée (4 sites)</i>	<p>Abandon des deux sites actuels de Nice. Maintien des activités d'étude (25 personnes) dans un site du patrimoine de l'État à définir. Transfert à Aix-en-Provence des activités de laboratoire.</p> <p>Maintien d'une activité d'études à Montpellier (25 personnes à terme). Transfert des activités de laboratoire à Aix-en-Provence.</p> <p>Projet de construction-rénovation à Aix-en-Provence (actuellement les équipes sont dispersées dans 17 bâtiments).</p> <p>N.B. Il était initialement prévu un transfert à Aix-en-Provence de la totalité des activités de Montpellier qui a été abandonné à l'issue de la phase de concertation.<sup>59</sup> Les sites de Nice et Montpellier seront les plus petits du CEREMA (hors Île-de-France) et seront les seuls sites (hors site de direction) à ne pas avoir d'activité de laboratoire.</p>

---

<sup>59</sup> « Du fait des enjeux importants de l'agglomération de Montpellier et des territoires environnants dans les domaines de l'aménagement et du développement des territoires, et de la rareté des implantations du CEREMA dans la partie Sud du territoire national, il est proposé au conseil d'administration de revenir sur le projet initial de fermeture de cette implantation. », extrait du document présenté au conseil d'administration lors de sa séance du 29 avril 2016 (point n° 5).

<b><i>DTer Normandie Centre (3 sites)</i></b>	<b>Maintien des trois sites actuels. Étude d'une densification (accueil de services de l'État) ou cession partielle.</b>
<i>DTer Nord- Picardie (3 sites)</i>	Maintien de tous les sites.
<i>DTer Ouest (4 sites)</i>	Éventuel changement de localisation à Nantes (mais toujours en centre-ville et dans le patrimoine de l'État). Cession du site d'Angers. Maintien du site de Ponts-de-Cé avec densification ou cession partielle. Maintien du site de Saint-Brieuc avec accueil éventuel des équipes de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.
<i>DTer Sud-Ouest (3 sites)</i>	Regroupement sur un site unique des deux sites de l'agglomération bordelaise. Maintien du site de Toulouse avec densification ou cession partielle.
<i>DT EMF (5 sites)</i>	Regroupement sur deux sites (Margny-lès-Compiègne et Brest), arrêt des activités à Bonneuil, Aix-en-Provence et Nantes. Cession des sites de Compiègne et Aix-en-Provence.
<i>DT ITM (2 sites)</i>	Maintien de Sourdun et Champs-sur-Marne.
<i>DT TV (1 site)</i>	Maintien de l'existant.

Source : Cour des comptes à partir des documents communiqués au conseil d'administration.

Le conseil d'administration a ainsi statué sur l'avenir de 32 sites<sup>60</sup> le 29 avril 2016 après une période de concertation interne à l'établissement sur les premières orientations définies par la direction générale<sup>61</sup>. Pour les cinq autres jugés provisoires, des études plus fines visant à une rationalisation sont en cours. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), dont la présentation aux ministères de tutelle était initialement planifiée avant la fin de l'année 2015<sup>62</sup>, est cependant toujours en cours d'élaboration, le volet financier notamment n'étant pas encore abouti. Le CEREMA avait indiqué qu'il serait transmis à la tutelle sur la base des études en cours au cours du second semestre 2017. A noter que les produits des cessions immobilières possibles (Le Bourget, Nice<sup>63</sup>, Montpellier, Angers, Aix-en-Provence et Compiègne) ne sauraient financer que très partiellement les travaux à réaliser.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Des études complémentaires ont été jugées nécessaires avant de statuer sur l'avenir des sites de Nantes, Bordeaux, Saint-Médard-en-Jalles et Metz. (Article 4 de la délibération n° 2016-11 du conseil d'administration).

<sup>61</sup> Ces orientations ont été communiquées au conseil d'administration le 27 novembre 2015.

<sup>62</sup> Initialement le projet de SPSI devait être présenté aux ministères de tutelle avant la fin de l'année 2015 (point n° 7 de la séance du conseil d'administration du 9 février 2015).

<sup>63</sup> Le procès-verbal de la séance du conseil d'administration 23 février 2017 révèle que le transfert des équipes situées dans un immeuble localisé aux abords du port de Nice dans les locaux de l'ADEME à Sophia Antipolis n'est pas encore réglé. En effet, l'État a indiqué vouloir conserver l'immeuble du port, dont le CEREMA escomptait les recettes de la vente, pour y installer de nouveaux services. La secrétaire générale du MTES a écrit au préfet pour que les recettes liées à la vente d'un autre immeuble du patrimoine de l'État soient affectées au ministère (et donc au CEREMA). Dans l'attente, les équipes sont restées à Nice.

<sup>64</sup> Les produits cumulés sont estimés à 9 936 470 €, sans tenir compte d'un abattement à prévoir pour deux sites lié à la mobilisation du foncier en faveur du logement social. Par ailleurs, le produit qui pourrait revenir au CEREMA sera nécessairement inférieur au produit des cessions.

Actuellement, le CEREMA est à 16,9 m<sup>2</sup> par poste de travail (3900 postes de travail) et vise à atteindre les 12 m<sup>2</sup> par poste de travail. Des actions ont d'ores et déjà été entreprises pour abaisser ce ratio, notamment les projets identifiés dans le cadre des SDIR (à Nantes et à Aix-en-Provence par exemple).

Une accélération s'impose dans la mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'établissement.

La secrétaire générale du ministère rejoint la Cour sur le fait que l'élaboration du SPSI est nécessaire. Sa réponse est en revanche plus floue sur le calendrier et indique qu'« *un document est en cours d'élaboration, la direction de l'immobilier de l'Etat ayant demandé à l'ensemble des opérateurs de l'Etat de préparer un nouveau SPSI mettant l'accent sur le diagnostic des bâtiments existants et l'analyse de leurs potentialités. Le CEREMA a largement engagé cette phase de diagnostic. La finalisation de ce document devra prendre en compte le nouveau découpage des Régions et l'organisation territoriale de l'Etat. Enfin, le SPSI devra s'articuler avec l'élaboration du plan d'investissement de l'établissement* ».

**Recommandation n° 3. (pour la tutelle et l'établissement) : finaliser et adopter avant la fin de l'année 2018, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière.**

## **2.2 Une procédure d'achats qui reste très décentralisée et qui doit se professionnaliser**

Si la procédure de reprise des marchés en cours dans les onze entités, s'est faite sans difficulté<sup>65</sup>, à l'exception du transfert de trois marchés « PARI » du CEREMA à la direction générale de la prévention des risques<sup>66</sup>, la centralisation et la mutualisation des achats demeurent très perfectibles.

### **2.2.1 L'absence de procédure centralisée**

La passation des marchés publics, alors même qu'elle constitue un outil privilégié de meilleure efficacité, n'a pas encore fait l'objet d'une intégration à l'échelle du nouvel établissement. Le service achats et marchés publics (SAMP) de la direction générale joue

---

<sup>65</sup> Une note du 10 septembre 2013, complétée par une note du 25 septembre 2013, du directeur de l'administration générale et des finances de la préfiguration du CEREMA a informé l'ensemble des onze directeurs et secrétaires généraux des procédures à suivre pour le transfert des marchés publics des onze services au CEREMA. Dans la pratique, la reprise des 240 marchés actifs au 1<sup>er</sup> janvier 2014 s'est faite par simple information (marchés conclus avec l'État) ou par avenant. Par ailleurs, dans le cas où l'une des entités était titulaire d'un marché, la personne publique contractante a été informée du changement de statut de l'établissement par lettre avec accusé de réception.

<sup>66</sup> Par note du 2 septembre 2014, le CBCM a indiqué ne pouvoir viser en l'état le transfert des trois marchés. Au mois de décembre, la direction des affaires juridiques du ministère a été saisie pour analyse. Si le transfert ne posait pas de problème sur le fonds, le respect des procédures était plus délicat.

cependant un rôle de coordination<sup>67</sup> et d'accompagnement à la mise en œuvre de marchés d'étendue nationale<sup>68</sup>. Ce service est d'ailleurs réduit au regard de la taille de l'établissement : quatre personnes<sup>69</sup> depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016. En conséquence, un référent marché existe dans chaque direction. Le CEREMA ne dispose en revanche toujours pas d'un référentiel unique et structuré pour la passation des marchés publics, les procédures à suivre sont décrites dans des notes qui s'appliquent soit au niveau de l'établissement, soit au niveau des directions.

Les achats sont encore largement réalisés de manière autonome à un niveau local<sup>70</sup>, dès lors qu'ils sont d'un montant inférieur à 135 000 € HT<sup>71</sup>, le CEREMA ne disposant pas d'une nomenclature d'achats. Le SAMP rencontre d'ailleurs des difficultés à établir cette nomenclature,<sup>72</sup> du fait de la faiblesse de l'historique des données disponibles, suite au changement de système d'information (SI) budgétaire et comptable entre les établissements d'origine et le CEREMA (passage de chorus à BFC/Sirep@net, cf. 3.1). Ce document devrait cependant être disponible d'ici la fin de l'année 2017. Lors de la contradiction, le directeur général a indiqué avoir demandé à la tutelle d'inscrire dans le COP l'engagement à mettre en place en 2018 une nomenclature des achats et un guide de procédure des achats.

Pour les marchés d'un montant supérieur à 135 000 € HT, le SAMP a conçu, au cours du second semestre 2016, un logigramme et un descriptif du processus de passation des marchés reposant sur le niveau des délégations de signature, qui doivent encore faire l'objet d'une validation par la direction générale. Annoncés pour la fin du premier semestre 2017, ces documents serviront de supports aux formations prévues dans le courant de l'année 2017. Les marchés d'un montant supérieur à 500 000 € sont soumis à l'avis de la commission consultative des marchés<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> Le CEREMA a choisi de retenir le schéma n° 2 « Engagement par les sièges des membres pour le compte de leurs antennes régionales, lorsque les membres souhaitent coordonner ou centraliser leurs décisions d'achat » de la convention signée avec la direction des achats de l'État (cf. supra).

<sup>68</sup> 2015 : système d'information décisionnel ; assurances ; agence de voyage transports aériens et maritimes – hébergements hors métropole ; 2016 : stockage et routage des brochures ; outil de gestion du temps de travail ; maintenance et développement d'applications ; imprimerie ; communication.

<sup>69</sup> Deux juristes, un acheteur, et la responsable.

<sup>70</sup> Ce cas est prévu par l'article 20 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics : « Lorsqu'un acheteur est composé d'unités opérationnelles distinctes, la valeur totale estimée des marchés publics passés pour les besoins des différentes unités opérationnelles est prise en compte. Toutefois, lorsqu'une unité opérationnelle est responsable de manière autonome de ses marchés publics ou de certaines catégories d'entre eux, la valeur du besoin peut être estimée au niveau de l'unité en question. »

<sup>71</sup> Tous les marchés ayant fait l'objet d'une publicité, ainsi que ceux passés dans le cadre de l'article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (Pour les marchés passés avant le 1<sup>er</sup> avril 2016, il s'agit de l'article 35 du code des marchés publics.) sont enregistrés dans le module commun de gestion des marchés du logiciel Sirep@Net. Les marchés dont le montant se situe en dessous du seuil indiqué dans l'article 30 I 8° du décret susmentionné (précédemment dans le III de l'article 28 du code des marchés publics) sont suivis dans chacune des directions de façon autonome et le calcul des montants se fait au sein de chacune des directions.

<sup>72</sup> Seule la DTer Nord Picardie dispose d'une telle nomenclature.

<sup>73</sup> Cette commission est composée de cinq membres : une personnalité qualifiée, extérieure au CEREMA, désignée par le conseil d'administration ; deux administrateurs ; le directeur général ; le directeur de l'administration générale et des finances. Le contrôleur budgétaire et l'agent comptable peuvent assister aux réunions de la commission avec une voix consultative. Les membres peuvent y participer à distance (visioconférence ou communication électronique). La délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2014 prévoit que le directeur général puisse attribuer un marché dont le montant est compris entre 0,50 et 1 M€ HT si la commission consultative des marchés a rendu un avis favorable à la majorité qualifiée (75 % des membres) (pour tous les autres cas, les marchés sont attribués après avis de la commission consultative des marchés et délibération du conseil

A ce jour, les seules actions de mutualisation des achats sont celles imposées par la réglementation : direction des achats de l'État (signature en mai 2016 d'une convention constitutive d'un groupement de commandes permanent), UGAP (signature d'une convention cadre en décembre 2014)<sup>74</sup>, et ministères de tutelle<sup>75</sup>. En outre, des considérations sociales et syndicales locales entravent parfois la mutualisation complète de certains marchés.<sup>76</sup>

Enfin, le CEREMA n'est pas en mesure de déterminer complètement les économies réalisées grâce à ces mutualisations, du fait de l'absence d'historique des différents systèmes d'informations financiers. On peut cependant noter que la participation au marché d'électricité et de gaz piloté par le SAE a permis, selon la directrice chargée des affaires financières, une diminution du poste électricité de 10 % en 2015 et de 17 % en 2016 (soit 420 000 €).

## 2.2.2 La nécessaire professionnalisation de la fonction achats

Dans le cadre de l'instruction, la Cour a demandé des compléments d'information pour 61<sup>77</sup> marchés ou conventions notifiés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et décembre 2016. Pour huit de ces procédures, le CEREMA a reconnu des erreurs matérielles ou des anomalies de saisie, soit un taux d'erreur de 13 %, dues à la jeunesse du système d'information budgétaire et comptable et à des anomalies de conception de l'outil.

Une note du 5 octobre 2016 rappelle aux directions les modalités de contrôle du contrôleur financier à la suite de plusieurs suspensions du visa du CBCM ou de rappels à la procédure<sup>78</sup>. Le contrôle budgétaire prévoit<sup>79</sup> notamment la transmission à un rythme trimestriel d'un état de suivi des marchés d'un montant supérieur à 15 000 €HT et des baux, précisant les soldes restant à payer. Le CEREMA ne respecte pas cette obligation bien que des états aient été

---

d'administration). La mise en place de cette commission a été longue par manque de candidats chez les administrateurs, la composition n'ayant été arrêtée que lors de la séance du conseil d'administration du 27 novembre 2015. La commission s'est prononcée sur sept marchés en 2016.

<sup>74</sup> Le CEREMA s'est positionné sur plus de la moitié des marchés proposés par l'UGAP en 2015 et 2016.

<sup>75</sup> Billetterie ferroviaire ; fourniture de serveurs X86, de pièces détachées et prestations associées ; certification 2016-2020.

<sup>76</sup> Le conseil d'administration a été sollicité en mai 2015 pour le renouvellement d'un marché de gestion et d'entretien des véhicules passé avec l'UGAP. Le marché proposé couvre l'intégralité du périmètre du CEREMA, exception faite des sites de Bordeaux et de Saint-Médard-en-Jalles qui selon la note d'accompagnement « disposent de leur propre garage ». À la suite de questions posées par le CBCM, il a été convenu que les deux sites seraient intégrés dans le périmètre du marché UGAP dès que le contexte social le permettrait.

<sup>77</sup> Le CEREMA a transmis une liste de 524 marchés ou conventions notifiés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et décembre 2016. Sur ces 524 procédures, une analyse de l'évolution de l'enveloppe du marché n'a été possible que pour 337 (pour les autres, le montant initial ou définitif du marché n'est pas disponible).

<sup>78</sup> Mails du 27 mai 2014 et du 27 août 2015 rappelant les pièces à joindre pour que le CBCM porte un avis relatif à un marché public ; mail de rappel du 28 août 2015 sur les délais de transmission ; mail du 7 octobre 2015 indiquant que les pièces transmises ne sont pas cohérentes avec la procédure retenue ; mail de suspension d'avis du 23 décembre 2015 (avenant *a priori* injustifié) ; note du 7 juin 2016 de suspension d'avis (avenants injustifiés) ; note du 13 septembre 2016 indiquant une régularisation *a posteriori* de deux avenants.

<sup>79</sup> Point IV-3 du document de contrôle relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, établi en application de l'article 10 de l'arrêté du 9 juillet 2015.

préparés mais apparemment non transmis selon la DAFG.<sup>80</sup> Le CBCM n'a pas relevé cette absence de transmission.

Concernant le délai global de paiement, le CEREMA est bien en-deçà du seuil réglementaire de 30 jours.<sup>81</sup> Les intérêts moratoires et les indemnités forfaitaires de recouvrement ont fortement décliné au cours de la période sous revue.<sup>82</sup>

Aucun marché n'a fait l'objet d'un contentieux au cours de cette période.

**Recommandation n° 4. (pour l'établissement) : en 2018, poursuivre la mutualisation des achats et définir un guide des procédures.**

## 2.3 La fonction informatique à structurer

### 2.3.1 L'environnement informatique toujours méconnu.

Le CEREMA ne dispose pas d'une cartographie applicative exhaustive listant l'ensemble des applications supports et métiers de son patrimoine, estimées à 200. Un travail de recensement des applications et des capacités de développement en interne a été entamé en 2016 mais reste inachevé à la fin du premier trimestre 2017. Pour être complète, la cartographie ainsi réalisée devra présenter l'ensemble des applications ainsi que les flux entre les applications. Il faudra également vérifier que l'ensemble des applications recensées bénéficient toujours d'une maintenance par leur éditeur.

D'après le directeur des systèmes d'information, près d'une centaine d'agents seraient en capacité de faire évoluer les outils existants, généralement des applications monopostes accessibles à un nombre restreint de personnes, grâce à leur compétence en développement. Ce fonctionnement n'est pas sans risque : les données contenues sur les postes de ses agents ne font pas l'objet d'une sauvegarde ; le départ de l'agent s'accompagne d'une perte de connaissance sur le fonctionnement de l'outil et sur sa maintenance. Il appartient à la DSI de veiller à ce que chaque application bénéficie d'un niveau de documentation satisfaisant pour permettre la poursuite de l'activité en cas d'absence de la personne référente (maladie, départ, etc.).

---

<sup>80</sup> Réponse n° 11 au questionnaire n° 3 : « L'état de suivi des marchés d'un montant supérieur à 15.000 € et des baux ne fait pas l'objet d'une transmission au CBCM. »

<sup>81</sup> [Décret n° 2013-269](#) du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique. Les délais observés au CEREMA sont de 23,05 jours en 2014 ; 16,23 jours en 2015 et 17,81 jours en 2016.

<sup>82</sup> 1 395,44 € en 2014 ; 521,41 € en 2015 et 50,49 € en 2016.

### **2.3.2 La sécurité défaillante du SI**

La sécurité des SI de l'établissement est fragilisée par la mise en place partielle de l'annuaire des ressources informatiques (active directory<sup>83</sup>) qui a pour conséquence l'impossibilité de déployer en masse des dispositifs de sécurité sur la couche réseau (*cf. infra*), la mauvaise connaissance de l'environnement informatique et la possibilité pour la plupart des utilisateurs d'être administrateur de leur poste (ce qui augmente le risque d'intrusion). Il est prévu que les droits d'administrateur soient revus à l'occasion de la mise en place de l'outil de gestion du parc. À ce jour, tous les utilisateurs, quel que soit leur statut (personnel titulaire, vacataire, stagiaire, doctorants) ont les mêmes niveaux d'accès au SI. Des enveloppes budgétaires dédiées au renforcement de la sécurité des données ont été allouées à chaque service informatique local mais elles n'étaient pas consommées à la fin du premier trimestre 2017.

Concernant la sécurité physique du réseau, la plupart des ressources serveurs sont localisées à Champs-sur-Marne. Cependant, certaines applications continuent à être hébergées localement. La DSI réfléchit à une mutualisation des salles informatiques qui ne pourra être effective que si le réseau est en capacité d'absorber la volumétrie des données échangées.

Dans un premier temps, les responsables de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) pourraient s'assurer que les dispositifs de sécurité sont conformes aux bonnes pratiques, à savoir : contrôle des accès à la salle serveur ; existence d'un système de climatisation, d'un système de détection de fumée et de chaleur, d'un système d'extinction automatique ; présence d'un faux plancher ; test annuel des systèmes de protection.

### **2.3.3 Plusieurs chantiers d'importance à conduire dans les prochains mois**

En 2014, le CEREMA a mandaté la société GFI pour identifier les projets structurants à mettre en œuvre à brève échéance. Neuf chantiers ont été identifiés.

---

<sup>83</sup> L'active directory est un annuaire qui recense toutes les informations d'un réseau : les utilisateurs, les machines (serveurs, imprimantes, *etc.*) ou les applications et les bases de données.

**Tableau n° 4 : Les grands projets de la DSI**

<i>Projet</i>	<i>Présentation</i>	<i>Calendrier</i>
<i>Authentification</i>	Déploiement de l'annuaire réseau (active directory)	Achevé fin mars 2017
<i>Constituer un réseau d'interconnexion</i>	Réseau à créer à partir d'une offre opérateur proposée par l'UGAP	Lancement prévu fin 2017
<i>Communication unifiée</i>		Non programmé. Le CEREMA dispose déjà d'une solution de visio conférence qui est jugée satisfaisante.
<i>Stratégie « suite bureautique »</i>	Une grande enquête de satisfaction et d'évaluation de la situation en matière d'outils bureautique a été conduite mi 2015. Compte-tenu de la sensibilité du sujet, un travail important a été conduit pour mettre au point une analyse partagée et acceptée des résultats de l'enquête, ce qui a été réalisé fin 2015. Ces analyses ont ensuite permis de construire une proposition de politique bureautique qui a été validée successivement par les secrétaires généraux, le comité de pilotage stratégique « Infrastructures informatiques » et enfin par le comité de direction du CEREMA.	Mise en œuvre progressive après la présentation au comité technique d'établissement (mai 2017).
<i>Messagerie</i>		Non programmé. L'outil Mélanie 2, mis à disposition par le ministère, donne satisfaction.
<i>Gestion du parc informatique</i>	Ce projet doit permettre des gains de productivité. Il s'appuie sur la couche active directory.	Lancement au second semestre 2017.
<i>Supervision</i>	La plupart des infrastructures (accès réseau, serveurs de stockage, etc.) restent supervisées par le ministère. Il a été décidé de mettre en œuvre une supervision interne au CEREMA pour les projets développés (active directory par exemple).	
<i>Stockage, sauvegarde et archivage</i>	Il s'agit de renouveler tout le parc des serveurs et de repenser l'architecture réseau.	Premières réflexions en 2017. Engagement financier étalé sur plusieurs exercices.
<i>Wifi</i>	La réalisation de l'active directory a rendu possible une solution Wifi simple à mettre en œuvre permettant à tout agent CEREMA de pouvoir être connecté au système d'information depuis n'importe quel site du CEREMA.	En cours de mise en œuvre.

Source : Cour des comptes

**Recommandation n° 5. (pour l'établissement) : recenser les applications utilisées au sein de l'établissement et appliquer sur le périmètre, les normes issues de la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État.**

## 2.4 Un parc de véhicules important et coûteux

Le CEREMA est doté d'un important parc de véhicules : 1002 à la date du 16 janvier 2017, dont 946 véhicules de tourisme, soit un peu plus d'un véhicule pour trois agents.<sup>84</sup> Ce dernier est cependant en réduction constante (presque -15 % en trois ans). Ce parc induit des coûts de fonctionnement de l'ordre de 1,5 M€ par an, qui sont également en sensible diminution.

Tableau n° 5 : Les coûts d'entretien du parc roulant

€	Carburant	Entretien courant et grosses réparations	Assurance	Total
2014	762 711	568 198	583 857	1 914 766
2015	748 196	534 113	480 417	1 762 726
2016	689 441	554 218	335 006	1 578 665

Source : CEREMA

Le CEREMA a élaboré son plan de gestion du parc automobile<sup>85</sup> intégrant un objectif de verdissement, en application de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte pour la période 2015-2017 qui a été transmis au secrétariat général du ministère le 20 novembre 2015. Dès la mi-2014, une réflexion avait été engagée pour construire une stratégie d'achat, de gestion et d'usage des véhicules, notamment pour déployer des véhicules propres et rationaliser le parc. Si quelques initiatives ont déjà été mises en œuvre (*cf. infra*), ce n'est qu'au cours du premier semestre 2017, qu'un gestionnaire de parc a été identifié dans chaque direction, ces derniers travaillant en réseau à compter du second semestre. Le rapport<sup>86</sup> présentant la démarche dans son ensemble a été publié en janvier 2017.

Un logiciel de gestion de flotte (PARCK<sup>87</sup>) a été déployé courant 2016 afin de disposer des informations consolidées à l'échelle de l'établissement. Les premières statistiques issues de cet outil devaient être disponibles pour la fin du premier trimestre 2017. Les premiers résultats

<sup>84</sup> 3 camions, 54 véhicules utilitaires de type CTTE et 61 de type VTSU, 1 motocyclette, 1 motocyclette MTT2, 21 remorques, 9 caravanes, 10 semi-remorques, 52 tracteurs routiers > 3,5 t, 4 véhicules spécialisés.

<sup>85</sup> En application de la [circulaire n° 5767/SG](#) du 16 février 2015 relative à la mutualisation et à l'optimisation de la gestion du parc automobile de l'État et des opérateurs.

<sup>86</sup> Politique d'achat, de gestion et d'usage des véhicules, rapport du groupe de travail n° 2, direction de l'administration générale et des finances, janvier 2017.

<sup>87</sup> Ce logiciel est déjà utilisé depuis de nombreuses années par la DT Centre-Est.

font apparaître de nombreuses incohérences : immatriculations non identifiées, véhicules réformés toujours présents, *etc.* Le CEREMA impute ces difficultés et anomalies aux informations fournies par les prestataires et envisage plutôt de fiabiliser les données 2016 sur un échantillon et de repartir sur une démarche exhaustive en 2017.

En complément, le CEREMA prévoit la mise en place à compter du mois de janvier 2018 d'un outil de réservation des véhicules unique interfacé avec l'outil de gestion de flotte. Cet outil permettra, selon le CEREMA, de faciliter les réservations à l'échelle de l'établissement, d'optimiser la gestion du parc par des fonctions spécifiques comme l'attribution automatique d'un véhicule selon des règles de gestion paramétrées (kilométrage parcouru, taux d'utilisation) ou le covoiturage, et d'améliorer la connaissance de l'usage des véhicules (nombres de réservations, kilométrage parcouru, statistiques sur les anomalies, taux d'utilisation). Pour les parcs les plus importants, l'installation de cet outil sera accompagnée par des automates de gestion des clefs. Seule une évaluation après sa mise en service permettra d'en apprécier l'efficacité.

Par ailleurs, le marché signé avec l'UGAP en 2016 a permis d'abaisser le forfait d'entretien de 10 € HT/véhicule/mois à 7,5 €, soit une économie annuelle de 30 000 €.

Aucun agent du CEREMA ne bénéficie d'un véhicule de fonction. Certains véhicules sont attribués pour un usage domicile-travail<sup>88</sup>. Leur nombre va décroissant et les attributions se limitent aujourd'hui à des agents qui assurent une intervention sur site pour des raisons de sécurité et de gardiennage ou des chefs de département multi-sites avec des compétences auxquelles il pourrait être fait appel pour des situations de gestion de crise (risques géotechniques, routes et ouvrages d'art). La DTec ITM fait exception à cette règle : 11 cadres bénéficient d'un véhicule, du fait de la situation particulière du site de Sourdun<sup>89</sup> et de la fréquence des réunions à l'extérieur. L'autorisation de remisage au domicile est délivrée par le directeur technique ou territorial. Le bénéficiaire ne signe aucun document.

L'utilisation des véhicules non affectés est retracée par le carnet de bord ou bien, pour certains services, par l'intermédiaire d'un système de réservation informatique, dont la généralisation à l'ensemble de l'établissement, est envisagée pour le dernier trimestre 2017 en vue d'un déploiement en 2018. En cas d'infraction au code de la route, l'amende est réglée par le conducteur fautif, qui perd aussi éventuellement des points sur son permis.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les constats relatifs à la politique immobilière, à la politique d'achats ou à la politique informatique se rejoignent : les effets de la fusion sont encore peu perceptibles d'une part car la mutualisation n'est pas achevée et, d'autre part, parce que l'établissement est encore en cours de structuration. Certains documents cadre, tels le schéma pluriannuel de stratégie immobilière, les procédures d'achats, la cartographie des SI, ne sont toujours pas disponibles.*

---

<sup>88</sup> Ces véhicules ne peuvent pas transporter de personnes extérieures, ni être utilisés les week-ends ou lors de congés.

<sup>89</sup> Dans les meilleures configurations, il faut deux heures de transports en commun pour arriver à Paris, plus d'une heure trente pour atteindre Marne-La Vallée-Chessy. Dans le cas le plus favorable, les transports en commun ne permettent pas d'arriver à Sourdun avant 9h00 ni d'en partir après 17h15.

*Pour disposer d'un système informatique efficient, au service des directions métiers, le CEREMA doit, dans un premier temps, développer plusieurs projets transversaux (outil de gestion des demandes, des incidents, des comptes utilisateurs et des accès ; outil de suivi budgétaire ; outil de gestion de projet) et poursuivre ses investissements, puis, dans un second temps, sécuriser ses systèmes. Par ailleurs, préalablement à tout nouveau développement, le CEREMA doit consolider le recensement des compétences techniques internes et des outils déjà existants.*

---

### **3 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE**

#### **3.1 L'organisation administrative de la fonction financière**

##### **3.1.1 L'exercice des fonctions d'ordonnateur et de comptable**

Le CEREMA compte un ordonnateur principal (le directeur général), onze ordonnateurs secondaires (les huit directeurs de directions territoriales et les trois directeurs de directions techniques)<sup>90</sup>, un agent comptable principal et quatre agents comptables secondaires<sup>91</sup>, chefs des services financiers et comptables (SFC).

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont bien séparées au niveau du siège (directeur général ou directeur de l'administration générale et des finances par délégation d'une part ; agent comptable principal d'autre part). La direction de l'administration générale et des finances (DAGeF) a notamment pour rôle de préparer le budget, de répartir les moyens suite aux arbitrages de la direction générale et de suivre l'exécution budgétaire. L'agent comptable principal assure le pilotage et la coordination de la fonction comptable au sein du CEREMA. Il contrôle les marchés portés par le siège et vérifie la paye de l'ensemble du personnel. Il contrôle mensuellement les écritures des agents comptables secondaires et produit les documents transmis à la Cour.

Au niveau des directions en revanche, les deux fonctions sont intégrées : l'agent comptable secondaire est également chef du service financier et comptable. À ce titre, il assure l'ensemble des fonctions financières sous l'autorité hiérarchique du directeur, ordonnateur secondaire. Chaque direction territoriale/technique est dotée d'un bureau financier. Le regroupement de deux ou trois bureaux comptables au sein d'un même service financier et comptable permet à ces services d'atteindre une taille critique permettant de recruter des cadres de bon niveau. La fonction comptable *stricto sensu* occupe 29 agents au lieu de 35 initialement

---

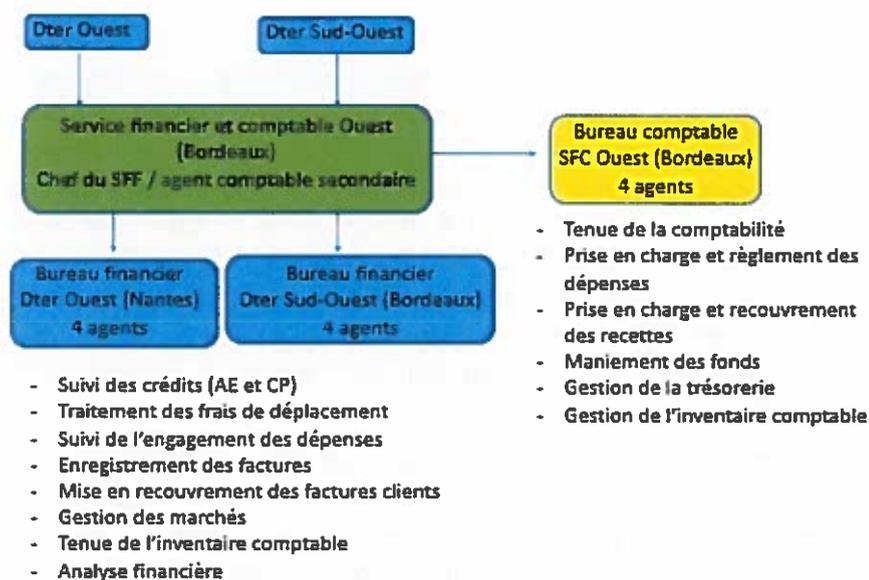
<sup>90</sup> Décision du 2 janvier 2014.

<sup>91</sup> Ces agents sont nommés par la DGFIP après avis de l'agent comptable principal. Chacun est désigné comme comptable assignataire auprès de deux ou trois ordonnateurs secondaires.

envisagés dans la note d'organisation du 15 mai 2013 précitée. Selon l'agent comptable, cet effectif s'avère suffisant par rapport à la nature actuelle de ses missions.

Cette organisation est régie par 12 conventions signées au premier semestre 2014 : une entre le directeur général et l'agent comptable principal ; 11 conventions particulières entre chaque ordonnateur secondaire (*ie* chaque directeur) et le chef du service financier et comptable dont dépend sa direction. Ces conventions permettent de garantir que les conditions d'exercice de la fonction de chef du service financier sont compatibles avec celles de la fonction de comptable public. Elles précisent notamment que le comptable secondaire ne peut engager juridiquement l'établissement et que, s'il peut conseiller l'ordonnateur, il doit s'abstenir de tout avis d'opportunité ou de tout acte qui interférerait avec sa mission comptable.

**Schéma n° 1 : Exemple de schéma d'organisation des fonctions d'ordonnateur et de comptable au niveau des directions<sup>92</sup>**



Source : Cour des comptes à partir de documents du CEREMA

### 3.1.2 Un référentiel financier unique mis en place dès janvier 2014

Un référentiel financier unique, d'une portée générale, a été communiqué dès janvier 2014 sur l'intranet, notamment pour préciser les modalités d'application du progiciel

<sup>92</sup> SFC Sud-Est (Bron) : DTer Centre-Est, DTer Méditerranée, DT Territoires et ville, siège ; SFC Ouest (Bordeaux) : DTer Ouest, Dter Sud-Ouest ; SFC Nord (Lille) : DTer Normandie-Centre, DTer Nord-Picardie, DT Eau, mer et fleuves ; SFC Ile-de-France et Est (Metz) : DTer Est, DTer Ile-de-France, DT Infrastructures de transport et matériaux.

budgétaire, financier et comptable (BFC)<sup>93</sup>. Il a été complété par des fiches techniques<sup>94</sup>. Une mise à jour de l'ensemble de ce corpus est intervenue en janvier 2017, après une présentation aux services concernés et l'organisation des formations nécessaires pour intégrer les évolutions induites par la mise en œuvre du décret GBCP (notamment la migration vers une nouvelle version du logiciel financier).

Deux codes correspondant aux axes analytiques doivent être renseignés à l'engagement, à l'aide d'une liste déroulante comportant les valeurs autorisées : code activité<sup>95</sup> et code affaire SIGMA, et deux autres sont laissés à l'appréciation des directions après création d'une liste de valeur (code nomenclature achat, code groupes).

### **3.1.3 Une application anticipée de certaines modalités du décret GBCP dès 2014, une adaptation du système d'information retardée à 2017**

Par principe, les recettes d'un établissement sont globalisées, cependant par exception elles peuvent être considérées comme fléchées lorsqu'elles sont destinées à des dépenses identifiées pouvant être réalisées sur un exercice différent de celui de l'encaissement.<sup>96</sup> Dès son premier budget, le CEREMA avait choisi d'identifier les recettes (financements reçus en provenance des directions générales de l'administration et financements provenant de l'Agence nationale pour la recherche (ANR), de l'ADEME, de la Commission européenne pour des projets spécifiques) et les dépenses fléchées. Au cours des années 2014 et 2015, en lien avec les ministères de tutelle et avec le contrôleur budgétaire, un travail a été effectué pour bien distinguer d'une part, les financements des directions générales du ministère visant à rémunérer des prestations, lesquels sont intégrés au sein des ressources propres de l'établissement, et d'autre part, les subventions.

Dans le cadre de la mise en place formelle du décret GBCP, la direction du CEREMA a choisi de restreindre le périmètre des opérations suivies en recettes et dépenses fléchées aux projets pluriannuels financés par l'ANR, le fonds unique interministériel (FUI)<sup>97</sup>, qui finance des projets de recherche et de développement (R&D) collaboratifs, labellisés par les pôles de compétitivité, l'ADEME ou la commission européenne. En conséquence, le périmètre des recettes et dépenses globalisées se trouve élargi à compter du budget 2017.

---

<sup>93</sup> Le système d'information financier BFC est composé de la solution logicielle Sirep@net v4.13 de l'éditeur GFI et de ses modules GFD (gestion des frais de déplacement) et Immo.net (Immobilisations), complétés par l'outil décisionnel BO (univers préprogrammé fourni par l'éditeur).

<sup>94</sup> Comptabilisation des subventions ; subvention d'investissement ; comptabilisation des avances dans le cadre des conventions signées avec l'UGAP pour l'achat de véhicules ; comptabilisation des charges constatées d'avance.

<sup>95</sup> Code activité : « Dépenses tiers » (activités concurrentielles hors ministère) ; « Dépenses pré-programmées et T9+ » (dépenses des directions générales et de l'administration centrale du ministère) ; « Dépenses mixtes » (dépenses qui concernent l'activité tiers et l'activité pré-programmée) ; « Dépenses fléchées tiers » (dépenses explicitement déterminées par l'organisme qui assure leurs financement) ; « Dépenses fléchées pré-programmées et T9+ » (dépenses déterminées par le ministère).

<sup>96</sup> <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/gestion-publique/GBCP/organismes/01/re-de-service/formations/GBCP RFC02 Formation RecFlechee02 commentaires.pdf>

<sup>97</sup> <http://competitivite.gouv.fr/les-financements-des-projets-des-poles/les-appels-a-projets-de-r-d-fui-375.html>

Par ailleurs, le référentiel financier de janvier 2014<sup>98</sup> aborde l'attestation du service fait et la procédure de liquidation.

Enfin, un **contrôle hiérarchisé de la dépense** a été mis en place à compter de la gestion 2015, dans les bureaux comptables de Bron, Bordeaux, Lille et Metz. Ce contrôle repose sur un plan de contrôle annuel validé par l'agent comptable principal et actualisé chaque année<sup>99</sup> en fonction des résultats de l'exercice antérieur. Les résultats de ces contrôles sont tout à fait satisfaisants : au maximum, le taux d'erreurs patrimoniales significatives dépasse le seuil de 2 % pour un seul des six critères suivis<sup>100</sup>.

Compte tenu de l'organisation retenue (*cf. infra*), le CEREMA n'envisage pas la mise en place d'un contrôle allégé en partenariat, ni la mise en place d'un service facturier, le fonctionnement actuel ayant permis de réduire de 36 à 11, le nombre de services de réception des factures.

Le budget primitif pour l'année 2016 a été soumis à l'approbation du conseil d'administration avec l'ensemble des pièces jointes exigées.

La présentation du compte financier 2015 était à l'ordre du jour de la séance du conseil d'administration du 24 février 2016, soit dans un délai inférieur à deux mois à compter de la date de clôture de l'exercice. Cependant son approbation n'a pu avoir lieu, l'ensemble des représentants du personnel ayant décidé de quitter la séance avant l'épuisement de l'ordre du jour si bien que le quorum n'était plus atteint. Il a finalement été approuvé le 9 mars 2016. Le compte financier de l'année 2016 a été présenté lors de la séance du conseil d'administration du 23 février 2017.

Le CEREMA a transmis son premier compte-rendu de gestion (document à remettre avant le 31 mai en application de l'article 4 de l'arrêté du 9 juillet 2015 relatif aux modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur le CEREMA) avec plus d'un mois de retard et après une relance du CBCM ; le deuxième pour 2016, à transmettre avant le 30 septembre, n'a pas été fourni malgré la proposition d'assistance du CBCM pour des raisons liées à l'impossibilité dans laquelle s'est trouvé le CEREMA de rapprocher, pour la partie recettes, les titres émis des montants encaissés, du fait notamment de la mise en place du nouveau système d'information.

L'ensemble du dispositif GBCP n'a pas été effectif dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016. En effet, le CEREMA a choisi de déployer une nouvelle version du logiciel BFC, compatible avec la GBCP, uniquement en 2017 (en fonctionnement opérationnel depuis le 9 janvier 2017). Cette décision a été prise pour tenir compte des contraintes de disponibilité du nouveau logiciel. Dans l'attente, le suivi des spécificités liées à la GBCP a été réalisé à l'aide de tableurs. De même, le contrôle budgétaire n'a pas encore été mis en œuvre de façon formalisée et systématique (*cf. infra*).

Les travaux relatifs à la mise en place d'une comptabilité analytique doivent débiter en 2017. L'établissement s'est engagé tardivement dans cette démarche, indispensable pour

---

<sup>98</sup> Page 28

<sup>99</sup> On peut noter que les taux de mandats contrôlés étaient identiques dans toutes les directions en 2015. En 2016, le taux de contrôle des dépenses barémées du référentiel indicatif (DBI) et des hors marchés formalisés (HMF) a été fixé pour chaque direction.

<sup>100</sup> En 2015, « dépenses barémées du référentiel indicatif » pour la DTer IDF et « hors marchés formalisés » pour la DTer ITM. En 2016, « dépenses barémées du référentiel obligatoire » pour la DTer Est, la DTer Centre-Est et la DTer ITM.

sécuriser l'exercice de ses activités concurrentielles, notamment dans le cadre de sa réponse à l'appel à projets Carnot initié par l'ANR.<sup>101</sup>

### **3.1.4 Un contrôle interne budgétaire et comptable inachevé, un contrôle de gestion limité au suivi de l'exécution budgétaire**

La culture du contrôle interne et de l'audit était peu présente au sein des entités fusionnées puisque ni le préfigurateur, ni la direction du CEREMA, n'ont eu connaissance de l'existence de contrôles ou d'audits internes dans l'un des onze services en 2012 ou en 2013.

Le **contrôle interne comptable** du nouvel établissement repose principalement sur la diffusion dès août 2014 de procédures et de modes opératoires sur l'intranet<sup>102</sup> et la répartition de tâches formalisée dans des organigrammes fonctionnels très détaillés (qui pourraient être améliorés en faisant figurer explicitement la date de la dernière mise à jour). Les processus sont contrôlés à un rythme mensuel (sauf en 2016)<sup>103</sup> suivant une grille de supervision commune ; six le sont par les cinq agents comptables, le processus « régie » étant vérifié seulement par le service financier et comptable Est. Les contrôles réalisés par les agents comptables secondaires sont centralisés et analysés semestriellement par la responsable du contrôle interne de l'agence comptable principale. Ces synthèses permettent d'améliorer de manière continue le contrôle interne comptable.

Le **contrôle interne budgétaire** est en cours de formalisation. Une cartographie des processus budgétaires doit être finalisée au cours du premier semestre 2017. Il est prévu que quelques-uns des processus servent à tester la méthode d'identification et d'évaluation des risques susceptibles d'avoir un impact sur la qualité de la programmation et de l'exécution. À partir de ce premier retour d'expérience, en 2018, la démarche d'évaluation des risques sera étendue à l'ensemble des processus budgétaires.

Le **contrôle de gestion** porté par la DAGEF a pour objet de suivre et de communiquer sur l'exécution budgétaire en cours d'année, notamment pour donner aux directions les éléments leur permettant de préparer les budgets primitifs et les budgets rectificatifs. Ainsi, à un rythme annuel, est publiée une note financière sur l'intranet et sont envoyés des tableaux de suivi d'exécution<sup>104</sup> à chaque directeur et secrétaire général. En fin d'exercice, une synthèse compare l'exécution de l'année à celle de l'année précédente et positionne la direction en termes de recettes propres (par rapport à l'objectif fixé). Ce contrôle n'est pas encore assez précis pour

---

<sup>101</sup> SI budgétaire évoqué *supra*, SI suivi des activités (opérationnel depuis mars 2014), SI suivi du temps de travail (opérationnel depuis le 2 janvier 2017).

<sup>102</sup> Ces fiches indiquent les objectifs du contrôle, son périmètre, sa périodicité, l'échantillon, les points de contrôle et les risques majeurs identifiés.

Liste des processus formalisés : « chèque bancaire », « contrôle de la balance », « excédents de versements », « opposition », « centralisation des opérations des régisseurs », « tenue du compte bancaire », « virements bancaires ».

<sup>103</sup> Le rythme de vérification est passé de mensuel à trimestriel en juillet 2015 pour tous les processus. Avant cette date, seul le processus « contrôle de la balance » était mis en œuvre à une fréquence trimestrielle. La modification de la périodicité du dispositif a été décidée au regard du plan de charge des bureaux comptables lié au passage à la GBCP et au changement de logiciel. Le rythme est redevenu mensuel au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>104</sup> Situation des mandatements (avec une distinction entre opérations fléchées et opérations non fléchées), situation des recettes, suivi des AE en fonctionnement et en investissement

permettre une réelle optimisation des charges de fonctionnement. À titre d'exemple, l'absence de références précises n'a pas permis de réaliser une réelle étude d'impact de la revalorisation du remboursement des frais de mission, proposée au vote du conseil d'administration du 29 juin 2015.<sup>105</sup> La mise en place d'un outil unifié de gestion des déplacements depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 devrait par ailleurs permettre d'avoir une vision complète de l'effet de cette revalorisation qui devait être présentée au conseil d'administration début 2018.

Enfin, le **contrôle de régularité**, exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du MTES<sup>106</sup>, est régi par une note du 27 juillet 2015<sup>107</sup>, adressée au CEREMA dès la publication de l'arrêté de contrôle<sup>108</sup> et qui s'est substituée à une note du 8 janvier 2014 qui fixait à titre provisoire les règles de visa et d'avis appliquées au CEREMA. Le CBCM a transmis à la Cour, un seul rappel à la règle.<sup>109</sup>

**Tableau n° 6 : Le périmètre de contrôle et de visa du CBCM**

<i>Ressources humaines</i>	Mesures spécifiques à l'établissement ayant une incidence directe sur la rémunération des agents Ouvertures du concours Contrats de recrutement des membres du comité de direction Contrats de recrutement d'une durée supérieure à un an Entrées par mise à disposition contre remboursement Mesures relatives à l'avancement Ruptures conventionnelles de contrat Indemnités de départ
<i>Immobilier</i>	Transactions, aliénations, acquisitions, baux au premier euro (sauf les baux domaniaux)

<sup>105</sup> Le poste « Déplacements », incluant les frais de transport, de repas et d'hébergement, constitue le premier poste des dépenses de fonctionnement de l'établissement : 6,6 M€ en 2014, dont près d'un tiers correspond au remboursement des frais de restauration et de nuitée des agents. Par délibération du conseil d'administration du 27 juin 2015, les frais de repas et d'hébergement ont été majorés, sous réserve de production d'un justificatif, par rapport à leur niveau antérieur fixé par le cadre réglementaire applicable aux agents du ministère (dérogation prévue par l'article 7 du décret n° 2006-781). Les documents analysés par la Cour permettent d'estimer le remboursement annuel moyen par agent à un peu plus de 1000 €. En 2016, les frais de mission se sont élevés à 2,79 M€. Un tiers des nuitées a été payé au réel pour un prix moyen de 68,14 €, ce qui représente un surcoût de 45 595,86 € par rapport au barème de droit commun. Le prix moyen des repas remboursés aux frais réels plafonnés (14 % des repas), soit 14,89 €, laisse à penser qu'un certain nombre de ces repas ont été pris dans des restaurants administratifs.

<sup>106</sup> Par note du 14 juin 2013, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de tutelle avait indiqué à la direction du budget qu'il était cohérent et efficace que le contrôle du CEREMA soit confié au service du contrôle budgétaire et comptable du ministère et non à la DRFiP Rhône-Alpes. Cette orientation a été suivie par [arrêté du 21 mars 2014](#).

<sup>107</sup> Document de contrôle relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, établi en application de l'article 10 de l'arrêté du 9 juillet 2015.

<sup>108</sup> Un projet d'arrêté de contrôle a été transmis au ministère du budget dès le 24 mars 2014. Cependant, l'[arrêté](#) n'a été publié au Journal officiel que le 9 juillet 2015, en même temps qu'un certain nombre d'arrêtés de contrôle de d'autres EPA adaptés à la nouvelle réglementation GBCP.

<sup>109</sup> Projet de protocole transactionnel avec la société Klee Conseil & Integration.

<i>Ressources humaines</i>	Mesures spécifiques à l'établissement ayant une incidence directe sur la rémunération des agents Ouvertures du concours Contrats de recrutement des membres du comité de direction Contrats de recrutement d'une durée supérieure à un an Entrées par mise à disposition contre remboursement Mesures relatives à l'avancement Ruptures conventionnelles de contrat Indemnités de départ
<i>Achats</i>	Actes d'engagement d'un montant supérieur à 134 000 €HT <sup>110</sup> Augmentation d'un acte ayant pour conséquence de porter l'engagement financier à hauteur de 134 000 €HT.
<i>Autres</i>	Projets de transaction, avant transmission aux tiers pour signature, au premier euro Modifications d'un acte visé Prêts et subventions d'un montant supérieur à 100 000 € (ajout du 27 juillet 2015)

Source : Cour des comptes

**Recommandation n° 6. (pour l'établissement) : compléter les procédures de contrôle interne et mettre en place une comptabilité analytique.**

### **3.2 Une baisse continue de la subvention pour charges de service public compensée, pour partie, par le dynamisme des recettes propres de l'établissement**

#### **3.2.1 Le processus d'élaboration du budget (à compter de l'exercice 2015)**

Le CEREMA n'est pas régulièrement associé à la négociation budgétaire amont dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, ce qui ne le singularise pas forcément. Cependant, une à deux fois par an (en février et en septembre), il répond aux questions de la direction du budget<sup>111</sup> sur la maîtrise de l'exécution budgétaire de l'exercice en cours et sur les possibilités d'accroître pour les années suivantes les contraintes prévues dans le budget triennal.

<sup>110</sup> Selon une estimation en date du 23 décembre 2013 de la préfiguration du CEREMA, le nombre d'actes visés par le CBCM serait d'environ 110 pour un montant global de 15 M€, équivalent à 30 % des dépenses hors titre 2.

<sup>111</sup> La tutelle (direction de la recherche et de l'innovation), le secrétariat général du ministère et le service du contrôle budgétaire assistent également à ces réunions.

À l'issue de discussions en interne au cours du mois d'octobre<sup>112</sup> et avant son approbation par le conseil d'administration, le projet de budget est discuté avec la tutelle et la direction du budget. Une fois le budget global voté et après un « entretien objectifs-moyens »<sup>113</sup>, le directeur général adresse à chaque directeur une lettre fixant l'objectif de recettes et le plafond de dépenses de sa direction pour l'année N.

Le budget 2016 est le premier budget du CEREMA préparé dans le nouveau cadre budgétaire et comptable mis en place par le décret n° 2012-1246 dit GBCP. Cependant le suivi de son exécution est resté manuel dans l'attente de la mise en œuvre du nouveau système d'information financier et comptable, ce qui n'a pas été sans conséquence sur la clôture de l'exercice, qui a constaté un niveau des comptes provisoires ou d'attente très élevé (8,7 M€). (Cf. Annexe n°1)

### 3.2.2 Une exécution budgétaire contrainte

Une analyse détaillée de l'exécution des budgets de 2014 à 2016 figure en annexe n° 2. Les trois premiers exercices de l'établissement se caractérisent par :

- une reprise des restes à réaliser au 31 décembre 2013 des onze entités fusionnées par le CEREMA qui avait été préparée en amont et n'a donné lieu qu'à des difficultés ponctuelles ;
- un respect de l'enveloppe des charges de personnel (taux d'écart entre le budget initial et le compte financier de l'ordre de 1 % et ratio d'exécution de 1) laquelle est par ailleurs maîtrisée en volume (+ 0,5 % entre 2014 et 2016). Le respect et la maîtrise de cette enveloppe sont d'autant plus critiques que les charges de personnel représentent près de 80 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement ;
- une sous-consommation de l'ordre de 10 % de l'enveloppe prévisionnelle dédiée au fonctionnement, qui a permis à l'établissement d'équilibrer chaque année, son budget. Les dépenses de fonctionnement ont diminué de 6,7 % entre 2014 et 2016 ;
- une chute du taux de réalisation des recettes affectées<sup>114</sup> (351 % ; 83 % ; 71 %) ;
- une diminution de la subvention pour charges de service public (SCSP) entre les exercices (-5,6 % entre 2014 et 2016) et en cours d'exercice<sup>115</sup> (- 0,5 M€ ; - 2,3 M€ ; - 2,7 M€). La tendance se poursuit en 2017 avec une SCSP inférieure de 2,1 % à son niveau de 2016 ;

---

<sup>112</sup> Le processus d'élaboration du budget initial de l'établissement commence, en octobre de l'année N-1, par une discussion en comité de direction sur les toutes premières prévisions de recettes des directions techniques et territoriales pour l'année N. Sur cette base de recettes propres de l'établissement, le directeur général fixe un montant plafond de dépenses de chaque direction technique et territoriale pour l'année N ; charge à chaque directeur de le ventiler entre dépenses de fonctionnement courant et d'investissement courant. La DAGEF consolide le projet de budget qui est discuté en comité de direction et arbitré par le directeur général.

<sup>113</sup> Ce rendez-vous est l'occasion pour chaque direction d'échanger avec la direction générale sur l'évolution de ses effectifs, ses dépenses de fonctionnement et d'investissement courant, ses dépenses d'investissement de grande ampleur (qui sont arbitrées en comité de direction) et sur sa prévision de recettes.

<sup>114</sup> Si les recettes affectées en provenance des ministères sont équilibrées en dépenses sur une même année, les recettes provenant d'autres financeurs s'inscrivent généralement dans un cadre pluriannuel dont l'équilibre recettes/dépenses est assuré sur la durée de la convention (un déséquilibre annuel est possible).

<sup>115</sup> La diminution constatée en 2014 et en 2015 va à l'encontre du protocole signé début 2012 entre le ministre et les organisations syndicales.

- des recettes tirées de la vente de produits et de prestations extérieures toujours supérieures à la prévision (+ 6 % ; + 7 % ; + 13 %, respectivement en 2014, 2015 et 2016), ce qui se traduit par une croissance des recettes suivies dans le cadre du plan d'affaires<sup>116</sup> de 24,6 % (22,37 M€ en 2014 ; 25,83 M€ en 2015 ; 27,88 M€ en 2016). Cependant, l'établissement reste très dépendant des subventions, les autres recettes représentant moins de 15 % des produits d'exploitation ;
- des dépenses d'investissement qui sont contraintes par la capacité d'autofinancement.

Tableau n° 7 : La structure budgétaire du CEREMA

M€ HTR <sup>117</sup>	BI 2014	CF 2014	BI 2015	CF 2015	BI 2016	CF 2016
<b>CHARGES</b>	<b>245,86</b>	<b>263,95</b>	<b>247,88</b>	<b>254,45</b>	<b>251,74</b>	<b>252,58</b>
Dépenses de personnel	203,50	204,47	204,62	206,40	202,63	205,42
Fonctionnement	42,36	37,13	42,06	37,72	37,91	34,66
Dotation aux amortissements, dépréciations, provisions	0,00	0,28	1,20	2,69	4,20	3,90
Dotation aux amortissements (biens transférés)	0,00	5,96	0,00	7,51	7,00	7,82
Dotation aux provisions	0,00	16,11	0,00	0,13	0,00	0,78
<b>PRODUITS</b>	<b>254,89</b>	<b>269,09</b>	<b>253,15</b>	<b>263,06</b>	<b>253,53</b>	<b>254,52</b>
Recettes globalisées	253,75	259,14	247,03	245,96	239,50	239,67
Subvention. pour charges de service public (après réserve)	224,68	224,18	221,65	219,35	214,35	211,64
Ressources propres	28,67	34,73	25,38	26,61	25,15	28,03
<i>Remboursement de loyers et charges diverses</i>	<i>2,27</i>	<i>1,84</i>	<i>2,18</i>	<i>1,89</i>	<i>1,72</i>	<i>1,87</i>
<i>Ventes de produits et prestations de service</i>	<i>21,10</i>	<i>22,37</i>	<i>23,20</i>	<i>24,73</i>	<i>23,43</i>	<i>26,40</i>
<i>Reports de recettes exercice antérieur</i>	<i>5,30</i>	<i>10,52</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Recettes affectées	1,14	4,00	6,12	5,11	7,03	4,98
Financements de l'État	1,14	2,61	4,00	4,01	5,24	3,25
Financements publics	0,00	1,39	2,12	1,10	1,79	1,48
Autres ressources (régularisation)	0,00	0,00	0,00	0,53	0,00	1,62
Reprises sur capitaux propres	0,00	5,96	0,00	9,87	7,00	7,84
Reprise sur amortissements, dépréciations, provisions	0,00	0,00	0,00	1,59	0,00	0,42
<b>RESULTAT</b>	<b>9,03</b>	<b>5,14</b>	<b>5,27</b>	<b>8,61</b>	<b>1,80</b>	<b>1,94</b>

Source : Cour des comptes à partir des documents financiers soumis au vote du conseil d'administration

<sup>116</sup> Soit les ventes de produits et de services et les recettes fléchées sur des projets de R&D (qui représentent une partie des recettes affectées).

<sup>117</sup> Les organismes ayant du secteur lucratif ou ayant une activité mixte collectent de la TVA sur les recettes commerciales et déduisent la TVA (totalemment ou partiellement) sur les dépenses. En dépense, les consommations budgétaires correspondent alors au montant « hors taxe recalculé » (HTR) : le montant hors taxe augmenté de la quote-part de TVA non déductible.

### 3.2.3 Des ressources propres très concentrées et croissantes qui reposent au-delà de 2016 sur un plan d'affaires ambitieux

Le tableau n° 7 ci-dessus, fait apparaître que la part des ressources de l'établissement qui provient d'une entité autre que les ministères de tutelle<sup>118</sup> est légèrement croissante : 9,4 % en 2014 ; 10,3 % en 2015 et 11,4 % en 2016. Une analyse détaillée par clients et par secteurs d'activité révèle une relative stabilité de leur ventilation.

Pour l'année 2016<sup>119</sup>, 36 % (39,6 % en 2014) de ces recettes ont été apportées par les collectivités territoriales, 38 % (35,4 % en 2014) par les entreprises<sup>120</sup>, notamment les sociétés concessionnaires d'autoroute, 10 % (18,7 % en 2014) par les établissements et organismes publics français, 2 % (3,1 % en 2014) par les organismes européens et internationaux et 5 % (3,1 % en 2014) par l'État hors ministères de tutelle. Les 34 premiers clients<sup>121</sup> représentent la moitié des ressources propres (14 clients - 17 en 2014 - sont à l'origine d'un chiffre d'affaires annuel supérieur à 0,30 M€). En 2016, le CEREMA a compté 1360 clients différents dont les deux tiers pour un montant moyen de commandes inférieur à 3000 €.

Le domaine des infrastructures engendre 62 % des ressources propres alors qu'il ne représente que 40 % de la production globale<sup>122</sup> du CEREMA (respectivement 65 % et 42 % en 2014). Plus de 50 % des ressources propres sont issues de prestations d'ingénierie (55 % en 2016, 54 % en 2014 alors qu'elles ne représentent que 25 % de l'activité du CEREMA).

Les actions de partenariat et d'innovation (API), projets cofinancés, conduits à partir de l'exercice 2016, représentent un volume global de recettes avoisinant 1 M€. Ces actions sont très majoritairement mises en œuvre en lien avec les collectivités territoriales (81 % des projets).

À l'exception de la DTecITM, les ressources propres sont le fait des directions territoriales comme l'illustre le graphique n° 2.

---

<sup>118</sup> Soit la somme des lignes « Financements publics » et « Ventes de produits et de prestations de service ».

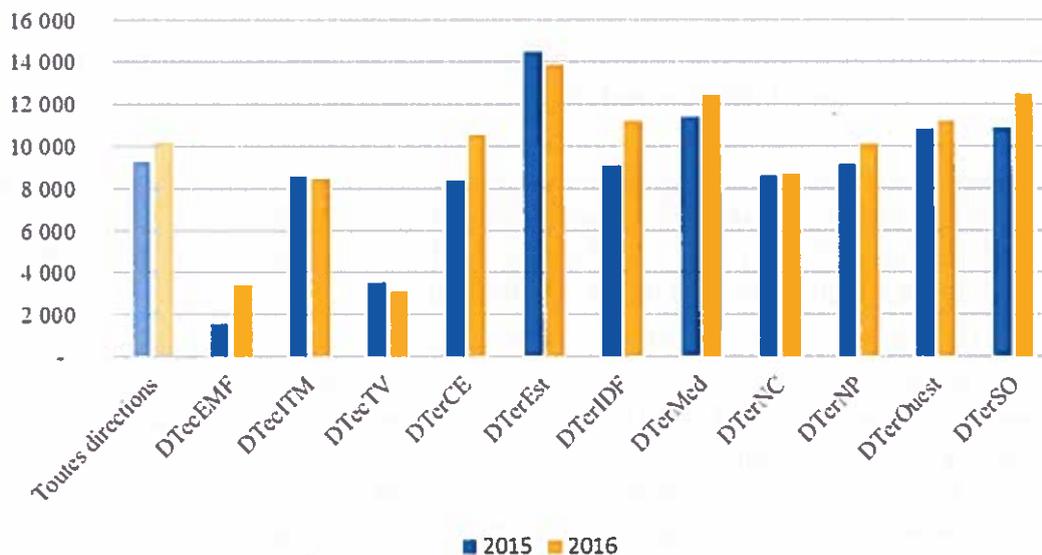
<sup>119</sup> Les données statistiques présentées portent sur 25,5 M€ de ressources propres (sur les 27,88 M€ enregistrées). Sont exclues les prestations qui n'ont pas fait l'objet d'un renseignement dans l'outil de suivi des activités (certaines ventes de publications ou de logiciels, des formations dispensées, des recettes tirées des droits de propriété intellectuelle).

<sup>120</sup> L'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR, établissement public) et l'Association pour la Certification et la Qualification des Équipements de la Route (ASCQUER) sont incluses dans cette catégorie car les prestations achetées au CEREMA sont à destination d'entreprises.

<sup>121</sup> 19 collectivités territoriales (dont 14 départements) et 8 entreprises (dont 6 sociétés concessionnaires d'autoroute). En 2014, parmi les grands clients, on comptait 14 collectivités territoriales et 11 entreprises.

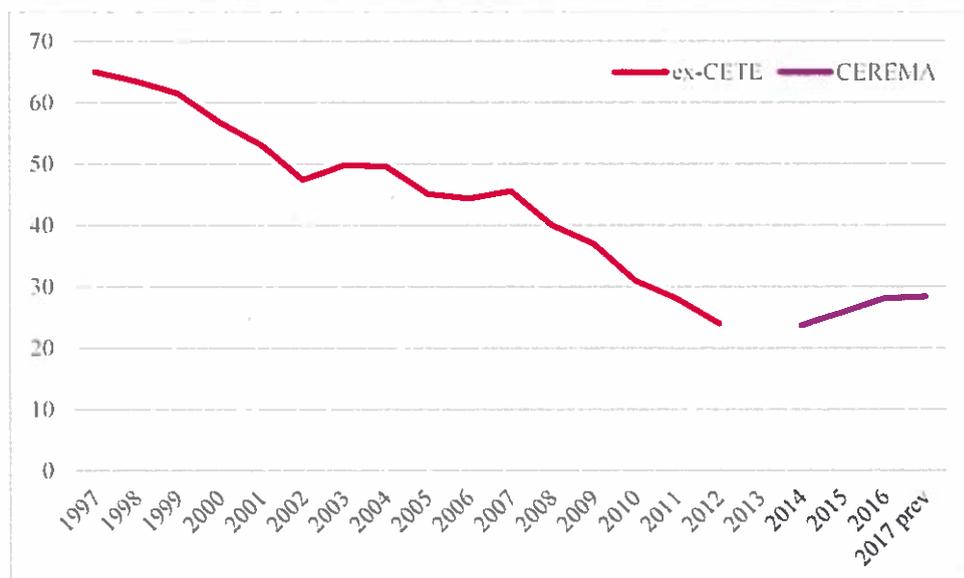
<sup>122</sup> C'est-à-dire les activités financées à partir de la subvention pour charge de service public et les activités induisant des ressources propres.

**Graphique n° 2 : Recettes propres par agent en 2015 et en 2016 (en €)**



Source : Cour des comptes à partir de données du CEREMA (hors siège). Le nombre d'agents a été calculé comme la moyenne entre les agents présents au 31.12.N-1 et au 31.12.N. Les recettes du siège ne figurent pas sur ce graphique.

**Graphique n° 3 : Chiffre d'affaires des CETE sur la période 1997-2012 et chiffre d'affaires du CEREMA (M€)**



Source : Cour des comptes à partir de données du CEREMA. Pour 2017, le montant des recettes est celui qui figure dans le budget rectificatif n° 1.

Nota : Les effectifs des CETE sont passés de 3 950 à 2 500 sur la période 1997-2012, ce qui est lié à la réduction de leurs activités pour compte de tiers (essentiellement les collectivités locales, du fait des transferts de compétence liés à la décentralisation), les activités pour le compte des services de l'État ayant en revanche été poursuivies. Pour le CEREMA, les recettes indiquées reposent sur un périmètre plus large que celui des CETE puisqu'elles tiennent également compte des recettes des directions techniques (anciens services techniques centraux). Les

*recettes de l'année 2014 sont retraitées du report de recettes de l'année 2013. Le CEREMA considère que les recettes de l'année 2013 ne sont pas significatives.*

L'élaboration du plan d'affaires du CEREMA pour la période 2016-2020 est évidemment un des chantiers majeurs du projet stratégique. La direction générale a lancé dès la fin du premier trimestre 2015 ce chantier, qui vise notamment à rendre plus visibles les principales offres de l'établissement, à les faire connaître, notamment des collectivités locales, et à accroître et diversifier ses ressources propres.

La démarche d'élaboration du plan d'affaires a été structurée autour de sept sous-chantiers prioritaires :

- Constituer une « boîte à outils » pour contractualiser avec les partenaires et les clients afin de dégager des économies d'échelle grâce à la reproductibilité de ces offres ;
- Définir l'offre de services et de produits du CEREMA : plus de 100 agents ont contribué à ce groupe. En novembre 2015, 27 offres de référence « matures » et 12 offres en cours de développement ont été identifiées. Finalement, 27 offres de référence (dont 8 en maturation) et 10 offres en incubation ont été retenues. Le plan d'affaires fixe, pour chaque offre de référence, des objectifs de chiffre d'affaires pour la période 2016 à 2020 ;
- Améliorer la gestion des réponses aux appels d'offres, pour être en capacité de répondre aux demandes des collectivités territoriales <sup>123</sup>;
- Organiser la gestion des grands comptes, en instaurant une veille sur l'activité du compte et en lui proposant un plan d'actions personnalisé ;
- Professionnaliser la relation avec les clients et les partenaires, ainsi que la gestion commerciale ;
- Prévoir et suivre l'activité générant des ressources propres, à partir d'un tableau de bord national alimenté à partir des données provenant des outils de gestion de la production (SIGMA) et de suivi budgétaire et comptable (BFC) ;
- Définir le modèle économique de l'activité éditoriale<sup>124</sup> dans le cadre de la diffusion des connaissances. Après avoir mené une enquête qualitative auprès d'un ensemble de bénéficiaires, un modèle économique du type « Freemium »<sup>125</sup> a été retenu.

Le plan d'affaires proposé au conseil d'administration lors de sa séance du 29 avril 2016 présente trois scénarii d'évolution des recettes propres de l'établissement. Ces trajectoires sont toutes ambitieuses, car l'hypothèse la plus défavorable suppose une croissance des recettes de 35 % en cinq ans. Le plan d'affaires repose également sur une mobilisation croissante d'une part « plus autonome » de la SCSP, jusqu'à 10 % en 2020 (le projet stratégique prévoit qu'elle

---

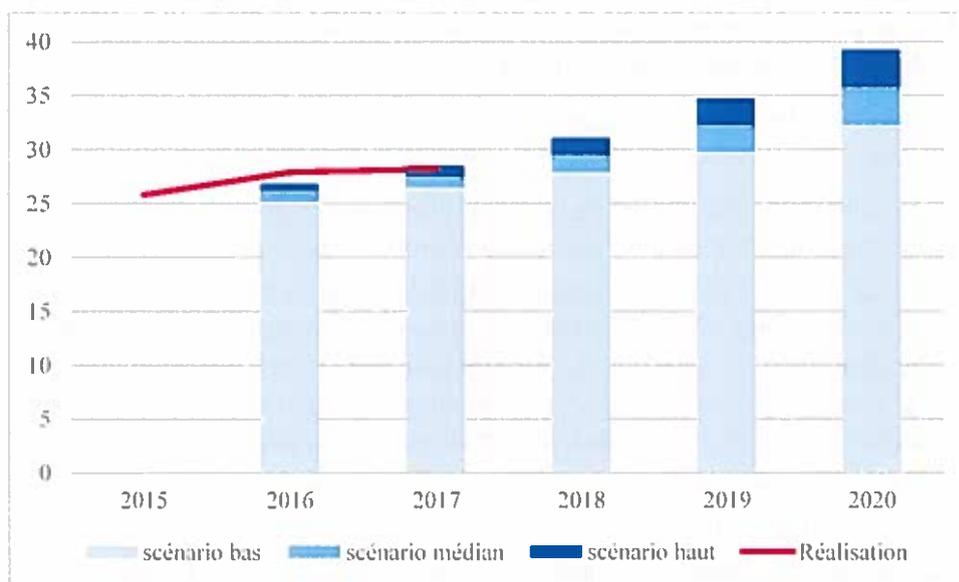
<sup>123</sup> Trois actions ont été identifiées : organiser la veille sur les appels à candidatures ; structurer la mobilisation des directions techniques et territoriales pour l'élaboration des réponses multi-directions ; rédiger un guide contenant conseils et outils pour l'élaboration des réponses, à partir notamment du retour d'expérience sur les appels d'offres gagnés et perdus.

<sup>124</sup> 2 000 références, 14 000 à 20 000 ouvrages vendus chaque année, des milliers de téléchargements gratuits. En 2014, la vente des ouvrages a donné lieu à un chiffre d'affaires de 234.000 euros, porté à 800.000 euros en incluant les cartes de transports exceptionnels et à 1,4 M€ avec les logiciels. La production est cependant variable d'une année sur l'autre et ne fait pas l'objet d'une programmation.

<sup>125</sup> Ce modèle conjugue la diffusion gratuite de connaissances sur les canaux numériques, pour de larges publics, avec des publications ou des services « plus experts » qui sont payants.

s'élève à 6 % en 2016), pour développer des projets cofinancés, prioritairement avec les collectivités territoriales.

**Graphique n° 4 : Les trois scénarii d'évolution des ressources propres retenus au plan d'affaires 2016-2020 (M€)**



Source : Cour des comptes à partir de données du CEREMA. Pour 2017, il s'agit des données prévisionnelles (budget rectificatif n° 1 voté le 21 juin 2017).

En complément, afin de professionnaliser la mise en œuvre du plan d'affaires, un directeur délégué au développement économique<sup>126</sup> a été recruté au sein de la direction générale, puis des directeurs du développement des relations avec les clients et partenaires (DDRCP)<sup>127</sup> ont été embauchés en septembre 2016, dans chaque direction.

### 3.3 L'incapacité de l'établissement à financer ses besoins d'investissement

L'exécution des trois premiers exercices a permis à l'établissement de dégager une capacité d'autofinancement (CAF), mais elle est en diminution constante (21,53 M€ ; 9,67 M€ ; 5,99 M€), si bien qu'en 2016, l'exercice s'est équilibré par un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 1,22 M€. En 2015 et encore plus en 2016, la CAF n'a pas permis la couverture des investissements.<sup>128</sup> Le tableau de financement prévisionnel pour 2017 prévoit

<sup>126</sup> Il s'agit d'un ancien directeur commercial.

<sup>127</sup> Les DDRCP, membres des comités de direction des directions techniques et territoriales, ont été recrutés pour partie en interne parmi les cadres expérimentés du CEREMA, et pour partie en externe, notamment en provenance d'autres établissements publics ou de collectivités territoriales. Un parcours de professionnalisation (septembre 2016 – juin 2017) a été élaboré à leur intention par la D4P en lien avec la DRH.

<sup>128</sup> En 2015, l'établissement a réussi à financer ses investissements sans prélever sur son fonds de roulement grâce à une recette d'investissement de 0,5 M€.

également, dès le budget initial, un prélèvement sur le fonds de roulement (0,6 M€), ce qui traduit la fragilité financière de l'établissement.

**Tableau n° 8 : Évolution de la capacité d'autofinancement et du fonds de roulement**

<i>M€</i>	BI 2014	CR 2014	BI 2015	CR 2015	BI 2016	CR 2016	BI 2017
<b>RESULTAT</b>	9,026	5,142	5,269	8,611	1,796	1,941	3,255
<i>Dotation aux amortissements, dépréciations, provisions</i>		0,279	1,200	2,692	4,200	3,881	4,000
<i>Dotation aux amortissements (biens transférés)</i>		5,960		7,506	7,000	7,837	7,000
<i>Dotation aux provisions</i>		16,108		0,133		0,781	
<i>Reprise sur amortissements, dépréciations, provisions</i>				-1,592		-0,423	
<i>Reprises sur capitaux propres</i>		-5,960		-9,873	-7,000	-7,837	-7,000
<i>Valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés nette des produits de cession</i>				2,196		-0,193	
<b>CAF</b>	<b>9,026</b>	<b>21,528</b>	<b>6,469</b>	<b>9,673</b>	<b>5,996</b>	<b>5,987</b>	<b>7,255</b>
<b>Investissement</b>	<b>9,015</b>	<b>7,022</b>	<b>6,428</b>	<b>9,831</b>	<b>5,989</b>	<b>7,464</b>	<b>7,870</b>
<b>Apport/prélèvement sur fonds de roulement</b>	<b>0,011</b>	<b>14,506</b>	<b>0,041</b>	<b>0,346</b>	<b>0,007</b>	<b>-1,217</b>	<b>-0,615</b>

\* Après prise en compte des autres ressources et des dotations qui viennent s'ajouter à la CAF.

Source : Cour des comptes à partir des documents présentés au conseil d'administration

Pendant la période contrôlée, la trésorerie en fin d'exercice ne permet pas de couvrir plus de 20 jours de fonctionnement.

Dès la présentation du budget primitif pour 2016, le président du conseil d'administration a exprimé ses craintes quant à l'avenir financier du CEREMA.<sup>129</sup> Le vote du budget pour 2016 s'est accompagné de l'approbation à la majorité<sup>130</sup> de la motion suivante : « Le conseil d'administration réuni en séance pour voter le budget 2016, adopté grâce à la voix prépondérante du président, exprime sa vive inquiétude sur la volonté de l'État de mettre en œuvre le projet stratégique du CEREMA. Alors que l'État souhaite que le CEREMA s'ouvre au service des collectivités territoriales, les moyens financiers en forte baisse mettent en péril cet objectif. Le président du conseil d'administration sollicitera un rendez-vous auprès du Premier ministre et des ministres de tutelle afin d'aborder la vision stratégique concernant l'avenir du

<sup>129</sup> Extrait du procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 27 novembre 2015 : « Cependant, les perspectives induites dans les comptes sont des sources d'inquiétudes majeures dès le budget 2017, et a fortiori pour les années suivantes. »

<sup>130</sup> Tous les membres présents, sauf les représentants de l'État, ont voté la motion.

*CEREMA et de les informer que, sans changement de trajectoire budgétaire, les signataires de la motion voteront « contre » le budget 2017. » Le procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 30 novembre 2016 indique qu'« il aura fallu attendre la nomination de (la nouvelle secrétaire générale du ministère) et les multiples contacts et rencontres qui ont eu lieu au mois de juillet, pour faire évoluer la situation ».<sup>131</sup>*

Cette incapacité de l'établissement à dégager une capacité d'autofinancement significative bride l'établissement dans le financement de ses investissements, qui vont être croissants au regard de l'état des biens transférés. En effet, le bilan comptable exhaustif du CEREMA, dont l'établissement a été difficile (cf. annexe n°3), révèle que près de 84 % de l'actif transféré est constitué de biens immeubles pour lesquels 45 M€ d'investissements sont à réaliser (cf. 2.2.1). Les biens meubles transférés par l'État, nécessaires aux travaux de recherche et d'expertise, sont amortis à hauteur de 69 %, ce qui nécessitera leur remplacement à moyen terme. Il convient de noter que les dotations aux amortissements de ces biens sont neutralisées dans le compte de résultat, ce qui améliore, en apparence, le résultat de l'exercice et donc la CAF.

Par ailleurs, le CEREMA doit pallier le sous-investissement antérieur à sa création dans les CETE par rapport à leurs besoins en termes d'équipements scientifiques et techniques ou d'équipements informatiques.<sup>132</sup>

La réconciliation des inventaires physiques et comptables doit être réalisée de manière à ce que l'établissement puisse effectuer une prévision au plus juste de ses besoins d'investissement futurs.

**Recommandation n° 7. (pour l'établissement) : effectuer, avant la fin 2018, le rapprochement des inventaires physique et comptable.**

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*La situation financière du CEREMA est fragile dans un contexte où près de 90 % des recettes proviennent du ministère de tutelle dont les capacités financières sont de plus en plus limitées et où les quatre cinquièmes des dépenses courantes sont relatives aux charges de personnel. L'établissement s'est doté d'un plan d'affaires ambitieux qui ne permettra pas cependant de compenser la diminution continue de la subvention pour charge de service public.*

*Dès l'exercice 2015, la capacité d'autofinancement s'est trouvée inférieure au montant des investissements. L'exercice 2017, dès le vote du budget initial, s'équilibre par un prélèvement sur le fonds de roulement. Par ailleurs, l'établissement n'ayant pas été doté d'un fonds de roulement initial, il se trouve dans l'incapacité de financer le renouvellement des biens qui lui ont été transférés (ces derniers ne faisant pas l'objet de dotations aux amortissements). Ces constats conduisent à s'interroger sur la capacité du CEREMA à fournir des prestations techniques de qualité dans la durée.*

<sup>131</sup> Il est précisé plus loin « quatre réunions ont été organisées avec les directeurs de cabinet des deux ministres de tutelle, deux rencontres ont eu lieu avec Madame Cosse et un échange téléphonique s'est déroulé avec Madame Royal pour travailler sur le budget 2017. Il existe un dialogue et une volonté de construire et d'avancer ».

<sup>132</sup> Cf. Procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 25 avril 2014.

*Le suivi budgétaire et financier est encore perfectible. La mise en place du nouveau logiciel financier devrait permettre au CEREMA de remplir l'ensemble des obligations imposées par le décret GBCP et faciliter les procédures de contrôle interne.*

---

## **4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UNE GESTION PRUDENTE DES EFFECTIFS, UNE MAÎTRISE RELATIVE DES DÉPENSES DE PERSONNEL**

Certaines données statistiques sur le personnel (CET, rémunération, absence, prestations sociales, etc.) sont disponibles en annexe n° 3.

### **4.1 Une évolution à la baisse des effectifs**

En 2014 et en 2015, le CEREMA a bénéficié d'un maintien<sup>133</sup> de ses moyens, conformément au protocole ministériel signé avec les organisations syndicales en janvier 2012<sup>134</sup>. En 2016, l'établissement a dû absorber une diminution de son plafond d'emplois de - 128 ETPT, atténuée par une sous-exécution de - 84 ETPT en 2015 du fait de départs anticipés dans le cadre du cycle de mobilité de janvier 2016, de départs en retraite anticipés et de départs supplémentaires non prévus en fin d'exercice. Au titre de l'année 2017, le schéma d'emploi du CEREMA s'établit à - 125 ETPT, soit un plafond d'emplois de 2 899 ETPT. Les emplois hors plafond sont augmentés de 5 ETPT par rapport à la LFI 2016, leur financement devant être assuré sur les ressources propres de l'établissement.

---

<sup>133</sup> La baisse de trois ETPT entre 2014 et 2015 correspond à une mesure de périmètre. Il s'agit du transfert de trois agents vers la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL) dans le cadre de la création d'une unité de lutte contre l'habitat indigne.

<sup>134</sup> « Pour assurer la réussite de la mise en œuvre de la réforme, les moyens (financiers et humains (en ETP cibles notifiés)) alloués par l'État au nouvel organisme seront maintenus à dater de sa mise en place durant deux années à hauteur de la somme des moyens préexistants pour chaque service ou partie de service (supports) qui auront été inclus dans l'organisme. »

**Tableau n° 9 : Effectifs du CEREMA autorisés par le Parlement**

(En ETPT)	2014		2015		2016		2017
	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	PLF
<i>Emplois rémunérés par le CEREMA</i>	3157	3093	3156	3068	3034	2987	2914
<i>Sous plafond</i>	3155	3091	3152	3064	3024	2979	2899
<i>Hors plafond</i>	2	2	4	4	10	8	15
<i>Emplois rémunérés par l'État</i>	1	2	2	4	4		2

Source : Cour des comptes à partir de : PAP 2015 du programme 217, PAP 2016 du programme 217, PAP 2017 du programme 159

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les effectifs de l'établissement étaient ceux des onze entités fusionnées : près de 99,5 % des personnels de ces entités avaient, en effet, fait le choix dès septembre 2013 de rejoindre le CEREMA au terme de la période dite de pré-positionnement. Par ailleurs, dès le début de l'année 2013, une vision commune et partagée des recrutements sur l'ensemble du « périmètre CEREMA » avait été mise en place par l'équipe de préfiguration. Depuis, le taux de rotation des agents va croissant. Le CEREMA considère cependant que la mobilité est comparable avec celle observée auparavant dans les CETE et les STC. Les départs comme les arrivées se font à plus de 50 % dans le cadre des cycles de mobilité organisés par les ministères de tutelle, ce qui rend la gestion des effectifs d'autant plus difficile que ces flux importants sont peu prévisibles<sup>135</sup>. Les mobilités internes sont plus nombreuses chaque année.<sup>136</sup>

**Tableau n° 10 : Taux de rotation des agents**

	2014	2015	2016
<i>Effectif moyen</i>	3 139,8	3 123,0	3 054,2
<i>(Nb arrivées + nb départs) /2</i>	246,5	276,5	284,5
<i>Taux de rotation</i>	7,9 %	8,9 %	9,3 %

Source : Bilan social du CEREMA

<sup>135</sup> Le respect des calendriers des mobilités ne garantit pas systématiquement le comblement des postes et laisse un niveau de vacances de postes frictionnelles.

<sup>136</sup> 25 mutations internes en 2014, 46 en 2015 et 44 en 2016.

**Tableau n° 11 : Ventilation des mouvements entrants et sortants (hors mouvements internes)**

En effectifs physiques, sous plafond et hors plafond							
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
<i>Recrutements sur mutation</i>	120	150	109	<i>Départs sur mutation</i>	105	125	159
<i>Recrutements sur détachement</i>	39	9	23	<i>Départs en détachement</i>	22	19	22
<i>Recrutements sur contrat</i>	31	46	53	<i>Départs en disponibilité ou démission</i>	18	25	18
<i>Primo-recrutements et sur titres</i>	49	38	44	<i>Départs en retraite</i>	82	106	82
<i>Réintégrations</i>	9	8	29	<i>Fins de contrat, licenciements, décès, etc.</i>	18	27	31
<b>TOTAL</b>	248	251	258	<b>TOTAL</b>	245	302	312
<i>Solde net</i>	+3	-51	-54				

Source : CEREMA

Seules les directions du siège, construites *ex nihilo*<sup>137</sup>, ont vu leurs effectifs croître au cours de la période sous revue. En effet, pour respecter les plafonds d'emplois fixés par les lois de finances, les effectifs des directions territoriales et techniques ont diminué, notamment ceux de la direction territoriale Méditerranée (- 12 %), surtout sous l'effet des départs en retraite.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Sur les 118 personnes en poste au siège au 1<sup>er</sup> mai 2016, 20 personnes proviennent de l'un des onze services fusionnés ou de l'une des directions techniques ou territoriales, 37 personnes sont issues des services du ministère de tutelle et 61 personnes ont été recrutées en provenance d'autres ministères, de collectivités locales ou sur contrat.

<sup>138</sup> En 2015, les entrées sur mutation sont très supérieures aux départs sur mutation ce qui laisse à penser que la direction n'a pas perdu en attractivité.

**Tableau n° 12 : Répartition des effectifs par direction**

	01.01.2014	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	Variation 01.01.2014/ 31.12.2016
<i>DTec EMF</i>	179	174	173	182	1,7%
<i>DTec ITM</i>	176	176	169	165	-6,3%
<i>DTec TV</i>	153	152	151	148	-3,3%
<i>DTer CE</i>	481	475	466	452	-6,0%
<i>DTer Est</i>	268	267	260	262	-2,2%
<i>DTer IDF</i>	206	204	197	193	-6,3%
<i>DTer Med</i>	362	345	337	319	-11,9%
<i>DTer NC</i>	335	328	323	307	-8,4%
<i>DTer NP</i>	264	256	249	242	-8,3%
<i>DTer Ouest</i>	336	335	320	321	-4,5%
<i>DTer SO</i>	307	303	299	284	-7,5%
<i>Siège</i>	86	122	140	143	66,3%
<b>TOTAL</b>	<b>3 153</b>	<b>3 137</b>	<b>3 084</b>	<b>3018</b>	<b>-4,3%</b>

*Source : Cour des comptes à partir de l'annuaire du personnel*

#### **4.2 Un personnel composé majoritairement d'agents permanents de la fonction publique de catégorie A ou B qui ne sont pas gérés directement par la direction des ressources humaines**

Même si la part des agents contractuels en CDD est croissante (1,59 % en 2014 vs 3,57 % en 2016), le personnel titulaire de la fonction publique reste très majoritaire au sein de l'établissement (92,2 % en 2016). Les agents de catégorie A ou B représentent 76,0 % de l'effectif sous plafond. Ils continuent d'être gérés administrativement par la DRH du ministère qui transmet les actes à la DRH du CEREMA pour prise en charge financière. Cette organisation ne facilite pas le pilotage de la masse salariale Cf. 4.3.

**Tableau n° 13 : Répartition des agents par statut d'emploi**

			31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016	
			Effectif	ETP	Effectif	ETP	Effectif	ETP
<i>Sous plafond</i>	Personnel permanent de la fonction publique	A	1066	1040,0	1061	1028,3	1088	1056,2
		B	1219	1181,6	1185	1146,4	1108	1071,0
		C	641	618,5	601	579,1	556	537,2
		OPA	161	157,4	156	152,6	151	147,1
		Total	3087	2997,5	3003	2906,4	2903	2811,5
	Contractuels en CDD	A	35	33,4	53	52,8	69	68,0
		B	13	12,6	24	23,9	39	38,9
		C	2	2,0	4	4,0	7	7,0
		Total	50	48,0	81	80,7	115	113,9
	Total			3137	3045,5	3084	2987,1	3018
CDD (ETPT)			-	45	-	43,9	-	33,8
<i>Plafond LFI (ETPT)</i>				<i>3155</i>		<i>3152</i>		<i>3024</i>
<i>Hors plafond</i>	A		3	3,0	4	4,0	3	3,0
	B		0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Apprentis		0	0,0	0	0	12	12,0
	Total		3	3,0	4	4,0	15	15,0
	MAD entrantes		3	-	4	-	4	4,0

Source : CEREMA

**Tableau n° 14 : Ventilation du personnel permanent de la fonction publique par type de situation statutaire**

	31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016	
	Effectif	ETP	Effectif	ETP	Effectif	ETP
<i>Contractuels CDI</i>	6	5,5	9	6,9	12	9,7
<i>Personnels sous statut</i>	139	130,6	105	95,2	82	73,8
<i>Personnels titulaires</i>	2919	2838,5	2864	2779,4	2787	2702,2
<i>Titulaires détachés sur contrat</i>	23	22,9	25	24,9	26	25,8

Source : CEREMA

Une note du 5 septembre 2013 décrit les premières orientations concernant les contractuels à durée déterminée. La politique du CEREMA reprend celle du ministère, à savoir un recrutement en CDI au terme d'une période de six ans (3 + 2 + 1) si le besoin est pérenne et si l'agent donne satisfaction. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, ces derniers étaient peu nombreux (de l'ordre d'une vingtaine), majoritairement recrutés sur des activités opérationnelles, et occupaient tous un poste de catégorie A. Depuis, le personnel contractuel (vacataires, contractuels sur projet, contractuels accueillis de manière permanente) a fortement augmenté (multiplication par presque six) et s'est diversifié.

## 5 UN SUIVI DE LA MASSE SALARIALE DIFFICILE

### 5.1 Les trois premiers exercices budgétaires ont été impactés par la régularisation des situations des personnels titulaires

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, hormis les informations relatives aux dossiers de paye, le CEREMA ne disposait pas d'information sur la situation de gestion de ses agents, notamment sur les retards pris par le ministère dans leur avancement. En conséquence, les trois premiers exercices budgétaires de l'établissement ont été impactés par des dépenses substantielles imprévues liées à la régularisation de rémunérations, dont une partie aurait dû être acquittée par l'État au titre des années antérieures à 2014. Les provisions faites lors de l'établissement des budgets initiaux se sont avérées inférieures à la réalisation. (Cf. annexe n° 4).

**Tableau n° 15 : Coût annuel des régularisations de rémunération**

	2014	2015	2016
<i>Montant cumulé des rappels des années antérieures (rappels d'avancements d'échelons, rappels de prises en charge tardives, etc.)</i>	2,173 M€	2,390 M€	2,189 M€
<i>Impact sur la masse salariale de l'année des avancements d'échelons comptabilisés en paie<sup>139</sup></i>	Non calculé	Non calculé	3,348 M€
<i>Nombre d'agents concernés par un ou plusieurs changements d'échelon</i>	Non calculé	Non calculé	1 338(*)
<i>Impact sur la masse salariale de l'année des changements d'échelon avec date d'effet antérieure au 1.1.2014</i>	Non calculé	0,7 M€	0,057 M€

Source : Cour des comptes

(\*) chiffre consolidant le rattrapage depuis la création du CEREMA.

Il convient de noter que les premiers exercices n'ont pas été grevés par le versement d'une ou plusieurs primes dites de réorganisation à l'ensemble des agents alors même que le protocole du 20 janvier 2012 dans son paragraphe « 4. Les conditions sociales de la réforme » prévoyait la possibilité de verser une compensation financière ou une prime de restructuration.<sup>140</sup> En revanche, lorsque la fusion des anciens services a entraîné le transfert d'agents d'un site à un autre, les primes ont été versées conformément aux dispositions en

- 
- <sup>139</sup> Les régularisations suite à des changements d'échelon augmentent l'enveloppe de la paie au titre :
- des arriérés (soit toute la période comprise entre la date de publication de l'arrêté et sa date d'application). Il convient de distinguer les arriérés au titre des années 2013, 2012 voire 2011 qui sont réglés par le CEREMA alors qu'à cette date l'établissement n'était pas encore créé ;
  - de l'augmentation indiciaire sur les mois restant à courir entre la date de publication de l'arrêté et la fin de l'exercice budgétaire. Les changements d'échelon d'une majorité du personnel du CEREMA n'étant pas de son fait (cf. *supra*), il est difficile pour l'établissement d'établir une enveloppe prévisionnelle en début d'exercice.

<sup>140</sup> « Si l'organisation est modifiée avec un impact direct sur les indemnités de service fait, une compensation financière sera mise en place dans le cadre des dispositifs indemnitaires existants. Les fonctionnaires, les OPA et les PNT du ministère, affectés à l'organisme sont éligibles à la prime de restructuration mise en place par le ministère. »

vigueur au sein du ministère. Ainsi, une « prime de restructuration de service »<sup>141</sup> a été attribuée à huit agents de la DTecEMF dont l'affectation a été transférée du site de Bouguenais au site de Nantes.<sup>142</sup> Concernant le versement de l'indemnité temporaire de mobilité<sup>143</sup>, dont 140 agents ont bénéficié pour un montant total de 464 000 €, le CEREMA a repris les obligations du ministère liées à des mobilités au sein des CETE et au transfert du SETRA et de certains services du CETE IDF.

### 5.1.1 La diversité des statuts rend plus difficile la gestion de la masse salariale.

L'annuaire du personnel fait état de 47 catégories différentes de personnel (dont 22 qui comptent moins de 5 agents) qui se subdivisent en 140 grades.

Tableau n° 16 : Principales catégories d'emploi (plus de 50 agents) au 30 septembre 2016

Catégorie	Nombre d'agents	% de l'effectif total
<i>Techniciens supérieurs développement durable</i>	868	28,7%
<i>Ingénieurs des travaux publics de l'État</i>	745	24,7%
<i>Adjointes administratifs</i>	295	9,8%
<i>Experts techniques des services techniques</i>	223	7,4%
<i>Secrétaires administration-contrôle dév. durable</i>	166	5,5%
<i>Contractuels article 4</i>	111	3,7%
<i>Ouvriers des parcs et ateliers techniciens</i>	98	3,2%
<i>Attachés d'administration de l'État</i>	96	3,2%
<i>Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts</i>	67	2,2%
<i>PNT sur statut spécifique (PSS) CETE</i>	66	2,2%

Source : Cour des comptes à partir de l'annuaire du personnel

Le CEREMA verse 57 primes, indemnités ou allocations reposant sur des textes juridiques spécifiques. Le régime indemnitaire de chaque agent est celui prévu par la réglementation pour son corps ou son grade d'appartenance. Concernant les quinze éléments qui sont modulables, le CEREMA applique les notes de gestion des ministères concernés. L'harmonisation se fait, à de rares exceptions près,<sup>144</sup> au niveau de la direction générale.

<sup>141</sup> Décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint ; Arrêté du 17 avril 2008 fixant les montants de la prime de restructuration de service et de l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint instituées par le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008

<sup>142</sup> Deux autres agents ont perçu cette prime mais pour des situations antérieures à la création du CEREMA.

<sup>143</sup> Décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 portant création d'une indemnité temporaire de mobilité ; Arrêté du 17 avril 2008 fixant le montant maximal de l'indemnité temporaire de mobilité instituée par le décret n° 2008-369 du 17 avril 2008

<sup>144</sup> Le CEREMA a repris les règles d'harmonisation antérieures qui, pour les primes considérées, étaient au niveau du chef du service (ou au niveau de la DRH du ministère pour les adjoints administratifs et techniques du SETRA).

Seule la rémunération des agents contractuels recrutés en CDI ou en CDD est à la discrétion de l'établissement, qui doit cependant la soumettre au visa préalable du CBCM. Une grille fixe la rémunération des candidats sortis d'école, des CDD de courte durée ou des contrats de recherche. Pour les autres recrutements, la rémunération est fixée en fonction de critères liés au poste et au candidat. Pour la seule année 2016, le CBCM s'est opposé à quatre propositions de rémunération (recrutement et revalorisation).

### **5.1.2 L'absence de système d'information performant aggrave la difficulté**

La gestion administrative et financière des agents est assurée par l'intermédiaire de l'outil ReHucit<sup>145</sup>, exploité et développé par la DRH du MTES. Ce dernier a rapidement montré ses limites pour la gestion d'un EPA. Pour pallier cette difficulté et être en capacité de produire les documents relatifs au pilotage des effectifs et des crédits, le CEREMA a développé au cours de l'année 2014, une base Access alimentée par des enquêtes mensuelles auprès des directions techniques et territoriales. Depuis le 8 avril 2016, par convention, le CEREMA peut disposer et analyser en continu les données RH de ses agents de catégorie A et B dont la carrière est gérée par la DRH du MTES.<sup>146</sup> En complément, quatre postes budgétaires<sup>147</sup> ont été créés en 2016 pour assurer le pilotage de la masse salariale.

Le suivi budgétaire de la masse salariale est assuré à travers l'outil POEMS (mis à disposition par la direction du budget) ainsi que par des tableaux de bord au format Excel actualisés chaque mois avec le retour des fichiers de paie de la DRFiP. Au cours de l'année 2016, l'établissement a commencé à développer un SI de type décisionnel, reposant sur une solution Business-Objects, permettant de suivre et de piloter les emplois et la masse salariale. Ce SI prend actuellement la forme d'un infocentre<sup>148</sup>.

Dans ce contexte où les modalités de suivi mises en place sont encore peu automatisées, il convient de souligner que le CEREMA a montré cependant sa capacité à voter des crédits de personnel au plus juste (taux d'exécution de 99,9 % en 2014 et en 2015) et à respecter son plafond d'emplois. De même, la gestion de la paie a été opérationnelle dès janvier 2014 (seuls 27 agents ont été rémunérés sur acompte en janvier 2014 et ont été régularisés dès le mois de février) grâce à un important travail effectué en amont par l'équipe de préfiguration : changement de service gestionnaire de paie<sup>149</sup> et de comptable assignataire, bascule budgétaire

---

<sup>145</sup> Le CEREMA n'ayant pas de corps en propre, il a délibérément choisi de ne pas créer un nouveau SIRH pour la gestion opérationnelle (paye, mobilité, carrière) dont les données ne seraient qu'une répétition de celles déjà saisies dans ReHucit.

<sup>146</sup> Un premier comité de pilotage stratégique CEREMA/DRH du ministère s'était réuni le 11 septembre 2015 pour définir les contenus de la convention. Ce comité s'est réuni une nouvelle fois le 26 janvier 2017 pour un premier retour d'expérience.

<sup>147</sup> Trois postes de catégorie A et un poste de catégorie B. Deux des quatre postes sont fléchés systèmes d'information.

<sup>148</sup> Sont disponibles dans ce SI les données suivantes : un historique des rémunérations des agents depuis la création du CEREMA, ainsi qu'un historique des mouvements de paie ; un suivi nominatif des effectifs et des mobilités sur l'exercice en cours ; un historique des emplois et des mobilités établi dans le cadre du contrôle budgétaire ; les dossiers agents provenant du SIRH du ministère ; les données agrégées des bilans sociaux des années 2014 et 2015.

<sup>149</sup> Une convention de paie à façon a été signée entre le CEREMA et la DRFiP du Rhône en janvier 2014.

(passage du budget général de l'État au budget de l'établissement), réalisation de quatre vagues de « reprise de payes » (entre juillet 2013 et janvier 2014).

## 5.2 La mise en place progressive d'un cadre de travail commun

### 5.2.1 « Travailler ensemble au CEREMA »

L'engagement « qualité de vie au travail » a été signé le 28 septembre 2016 par les 18 comités de direction du CEREMA. Cet engagement repose sur le constat que « *les modalités de fonctionnement de l'établissement ne sont pas toutes opérantes ou explicites pour tous : qui fait quoi, qui décide, quelles sont les marges de manœuvre de chacun ? Un décalage s'exprime entre le projet stratégique et la réalité du travail. Un sentiment d'être contre-performant, de ne pas être écouté et de ne pas être reconnu pour le travail accompli s'exprime aussi.* » Ce diagnostic a été établi par un cabinet extérieur<sup>150</sup>, notamment au travers d'entretiens individuels et collectifs et de l'analyse des baromètres sociaux.

Cet engagement se décline en six grandes orientations qui sont précisées en actions au niveau de chaque direction.

**Tableau n° 17 : Les six grandes orientations de l'engagement qualité de vie au travail**

<i>Engagement</i>	<i>Actions mises en œuvre</i>
<i>La prévention des risques psychosociaux (RPS)</i>	Guide des RPS (octobre 2016), cahier des charges type pour la réalisation de diagnostic RPS (novembre 2016), supports de communication (automne 2016), dispositif de médiation (décembre 2016), accès à des psychologues du travail (mars 2017), formation des membres du CHSCT et des membres des CODIR (décembre 2016 – 1 <sup>er</sup> semestre 2017)
<i>La clarification du qui fait quoi (organisation, décision)</i>	Chantiers thématiques de déclinaison du projet stratégique
<i>La systématisation d'espaces d'échanges sur le travail</i>	
<i>L'apport de repères managériaux forts</i>	Formations managériales (2017, marché notifié), élaboration des repères managériaux au CEREMA (en cours, lancement d'ici la fin du 1 <sup>er</sup> semestre)
<i>Le suivi de la mise en œuvre de l'engagement</i>	CODIR du CEREMA (printemps 2017), CHSCTE (printemps 2017)
<i>La reconnaissance de la contribution des agents à cet engagement</i>	

<sup>150</sup> Prévention des RPS, propositions méthodologiques – Transversales, janvier 2016.

Dans le même calendrier, un autre cabinet extérieur a été missionné pour analyser les conditions de travail au siège à la suite d'une demande des organisations syndicales lors de la réunion du CHSCT-E du 13 octobre 2015. La synthèse de son rapport de mission était alors très critique sur le fonctionnement du siège. Les trois orientations proposées s'inscrivent dans l'engagement précité : 1- Renforcer le primat de la prévention santé et sécurité au travail ; 2- Développer le management dans ses dimensions délégation, régulation, communication, soutien ; 3- Impliquer tous les agents.

Au vu ce rapport, la direction générale a renforcé son action en faveur de la qualité de vie au travail.

### 5.2.2 Un temps de travail harmonisé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017

Les 11 directions ont conservé, jusqu'au 31 décembre 2016<sup>151</sup>, le règlement intérieur qui prévalait dans la structure dont elles sont issues. Si bien que coexistaient au sein de l'établissement 12 outils<sup>152</sup> différents de suivi du temps de travail, paramétrés selon les modalités du règlement intérieur applicable localement. Du fait de cette extrême hétérogénéité, le CEREMA n'est pas en mesure de fournir les données relatives aux journées de dépassement de la durée du temps de travail dans chaque direction pour les années 2014, 2015 et 2016. Cependant, la situation est en nette amélioration, notamment au siège où sont présentés désormais tous les six mois en CHSCT du siège, des états sur le temps de travail effectivement observé.<sup>153</sup>

Une réflexion a été lancée au second semestre 2015 pour élaborer un règlement commun du temps de travail, dans un contexte où le nombre d'agents au forfait est très faible<sup>154</sup>. Ce dernier est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>155</sup> de manière concomitante avec la mise en place d'un outil unique de suivi du temps de travail. Cependant, « *le règlement intérieur du temps de travail de chacune des directions techniques et territoriales est constitué du règlement intérieur du temps de travail commun à l'ensemble du CEREMA et du complément propre à chaque direction concernée.* »<sup>156</sup>

L'entrée en vigueur du règlement sur le temps de travail s'est également accompagnée d'une harmonisation des modalités de commande, déclaration, et décompte des heures supplémentaires. Au cours des exercices 2014 à 2016, des heures supplémentaires et des indemnités pour sujétions horaires n'ont été versées que dans les directions territoriales et dans

---

<sup>151</sup> Décision n° 2014-95 du 17 janvier 2014 portant mise en place de règlements intérieurs au sein du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

<sup>152</sup> La DTer Est dispose de deux outils en fonction des sites.

<sup>153</sup> D'après les données présentées lors du CHSCT-E, c'est-à-dire celui de l'établissement, du 13 octobre 2015 et reprises dans le rapport SECAFI à la page 22.

<sup>154</sup> 43 agents en 2015 dont 42 agents de catégorie A. Les données pour 2016 seront disponibles en juin 2017.

<sup>155</sup> Décision n° 2016-343 du 12 octobre 2016 sur l'entrée en vigueur du règlement intérieur du temps de travail du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

<sup>156</sup> Paragraphe 1.2.1 du règlement intérieur du temps de travail du 12 octobre 2016. Ces compléments donnent en particulier les horaires des plages fixes et des places d'enregistrement du temps de travail et ils fixent, le cas échéant, des dispositions relatives à certaines natures d'intervention susceptibles de justifier des dérogations aux garanties minimales.

la direction technique EMF<sup>157</sup>. L'absence d'heures supplémentaires au siège dans la comptabilité s'explique uniquement par le fait que les personnels du siège ne relèvent pas des dispositions relatives aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Pour autant, ces heures existent dans les faits comme l'illustrent les échanges qui ont eu lieu en CHSCT-E (séance du 13 octobre 2015 notamment) et le constat dressé dans le rapport SECAFI sur les conditions de travail.<sup>158</sup> La part des heures supplémentaires comprises entre 1 et 14 heures représentent de l'ordre de 40 % de l'enveloppe globale. Si on rapporte le total payé à l'effectif de la direction, on constate que les directions EMF et Sud-Ouest sont les plus grosses consommatrices en 2014 ; en 2016 il s'agit de la direction EMF (qui voit également sa consommation relative fortement augmenter) et de la direction Est.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La gestion des ressources humaines du CEREMA est difficile du fait de l'hétérogénéité des situations : très grande diversité des catégories de personnel ; gestion des carrières centralisée au niveau de la tutelle pour les trois quarts des agents ; modalités de gestion du temps de travail spécifiques à chaque direction jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, etc.*

*Plusieurs chantiers ont été initiés pour harmoniser les règles de gestion et créer un cadre de travail commun à l'ensemble des agents. Il est encore trop tôt pour apprécier leurs résultats.*

*La masse salariale est maîtrisée grâce à la baisse continue des effectifs. Cependant son suivi et son analyse gagneront en précision avec le développement d'un système d'information RH performant et un meilleur suivi de la carrière des agents titulaires de catégorie A et B par la DRH du ministère.*

---

---

<sup>157</sup> Pour être exact, en 2016, 126 € au titre d'heures supplémentaires ont été versés dans la DTecTV.

<sup>158</sup> « L'analyse montre que les horaires excessifs sont nombreux en 2015 : 807 jours badgés > 10h ; une vingtaine au moins d'agents en dépassement chaque mois ; des journées > 12h et des semaines > 48 h », page 23 du rapport SECAFI.

## CONCLUSION GENERALE

Le CEREMA est désormais l'un des grands opérateurs du ministère chargé de l'environnement. Sa création constituait une réponse aux difficultés nées, en particulier pour les CETE, mais aussi, d'une manière ou d'une autre, pour les autres grands services qui ont fusionné, de la décentralisation et des changements qu'elle implique en termes de métiers et de modes d'exercices des compétences, tant pour les onze entités fusionnées que pour les services centraux et déconcentrés du ministère, notamment, la DGITM. À ce titre, cette création participe des nombreux défis qu'a dû relever, depuis la mise en place de son nouveau périmètre en 2008, le ministère chargé des transports, de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

Sa montée en puissance est plus lente que prévu, ce qui ne doit pas masquer l'important effort de structuration et d'explicitation de ses priorités, réalisé par le CEREMA.

Il lui faut maintenant s'engager plus hardiment dans le processus de rationalisation qui lui permettra, avec l'appui de l'État, de dégager des moyens budgétaires en maîtrisant ses dépenses, de développer ses ressources propres et de faire la preuve que son modèle, y compris économique, est viable.

L'établissement ne saurait, de son côté, s'exonérer d'une accélération dans la mise en place, désormais urgente, de certains processus et d'une mesure de l'activité sans lesquelles la rationalisation et la mutualisation qui sont deux des volets sur lesquels repose la recherche d'une plus grande efficacité, ne pourront être obtenues. Ce devrait être l'objet du futur contrat d'objectifs et de performance à signer au cours de l'année 2017.

## **ANNEXES**

Annexe 1. Analyse de l'exécution budgétaire des exercices 2014 à 2016.....	70
Annexe 2. L'évolution du bilan du CEREMA.....	77
Annexe 3. Données statistiques sur les ressources humaines .....	83

## Annexe 1. Analyse de l'exécution budgétaire des exercices 2014 à 2016

### 1. La clôture de l'exercice 2013 et la reprise des restes à réaliser.

La création du CEREMA au 1<sup>er</sup> janvier 2014 emportant le transfert de l'ensemble des droits et obligations des services transférés au nouvel établissement, un scénario de bascule a été établi à la fin de l'année 2013<sup>159</sup>. Ce dernier a consisté en la création de 11 unités opérationnelles (UO) techniques (une UO par CETE/STC) dans le budget opérationnel de programme (BOP) du CGDD rattaché au programme 217 - *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Ces onze UO ont accueilli l'ensemble des engagements juridiques (EJ) non soldés au 31 décembre 2013 (11,44 M€), à l'exception des EJ conservés sur les crédits ministériels (3,25 M€ sur les 11,44 M€). Les restes à payer<sup>160</sup> s'élèveraient à 3,75 M€ et ont été repris en charge dans le compte de résultat 2014 ; les charges à payer pesant sur la trésorerie pour 0,71 M€ (selon l'estimation du CEREMA du 19 juin 2014 qui diffère de celle du ministère). En contrepartie des charges à payer, des dettes et des titres non recouverts constatés au 31 décembre 2013 dans le bilan de l'État et extournés en 2014, un compte d'immobilisations financières a été alimenté, représentant la situation financière nette transférée au CEREMA.

Le bilan d'ouverture de l'établissement repose sur ces opérations de clôture. Le CBCM a autorisé le recyclage d'AE pour solder les marchés en cours d'exécution à la date de création du CEREMA.<sup>161</sup> La couverture des restes à payer en CP devait être assurée sur le budget propre du CEREMA après constatation du service fait.<sup>162</sup> Cette organisation a posé quelques difficultés dans le règlement de factures d'engagements contractés par la DAM.<sup>163</sup>

### 2. L'exercice 2014

Tableau n° 1 : Exécution budgétaire 2014

	BI	BR1	BR2	CR
<b>CHARGES – M€ HTR</b>	<b>245,86</b>	<b>250,77</b>	<b>248,23</b>	<b>263,95</b>
<i>Dépenses de personnels</i>	<b>203,50</b>	<b>203,50</b>	<b>204,56</b>	<b>204,47</b>
<i>Fonctionnement</i>	<b>42,36</b>	<b>46,97</b>	<b>40,88</b>	<b>37,13</b>
<i>Dépenses globalisées</i>	41,22	41,22	38,05	
<i>Fonctionnement courant</i>	39,41	39,41	37,54	
<i>Opérations financières, autres charges de gestion courante et charges exceptionnelles</i>	1,82	1,82	0,51	

<sup>159</sup> Note du secrétaire général du ministère du 17 décembre 2013 et présentation des travaux de bascule du 13 décembre 2013.

<sup>160</sup> Il s'agit d'opérations qui ont fait l'objet d'un engagement enregistré dans Chorus mais dont les dépenses n'ont pas été imputées dans le budget de l'État.

<sup>161</sup> Mail du 13 janvier 2014 en réponse à une sollicitation du service des affaires financières du secrétariat général du ministère.

<sup>162</sup> Mail du CBCM du 27 juin 2014 et mail de la secrétaire générale du CEREMA du 1<sup>er</sup> juillet 2014.

<sup>163</sup> Sollicitation de la direction des affaires maritimes pour les commandes passées auprès des établissements MARIT.

	BI	BR1	BR2	CR
<i>Dépenses affectées</i>	1,14	5,75	2,83	
<i>Financements de l'État</i>	1,14	4,30	2,33	
<i>Financements publics</i>		1,45	0,50	
<i>Dotation aux amortissements, dépréciations, provisions</i>		0,30	0,30	0,28
<i>Dotation aux amortissements (biens transférés)</i>				5,96
<i>Dotation aux provisions</i>			2,50	16,11
<b>PRODUITS – M€ HTR</b>	<b>254,89</b>	<b>260,73</b>	<b>259,60</b>	<b>269,09</b>
<i>Recettes globalisées</i>	<b>253,75</b>	<b>253,93</b>	<b>255,08</b>	<b>259,14</b>
<i>Subvention pour charge de service public (après mise en réserve)</i>	224,68	224,68	224,18	224,18
<i>Ressources propres</i>	28,67	29,25	30,90	34,73
<i>Remboursement de loyers et charges diverses</i>	2,27	2,23	1,60	1,84
<i>Ventes de produits et prestations de service</i>	21,10	21,10	21,60	22,37
<i>Reports de recettes exercice antérieur</i>	5,30	5,92	7,70	10,52
<i>Recettes affectées</i>	1,14	6,80	4,53	4,00
<i>Financements de l'État</i>	1,14	4,30		2,61
<i>Financements publics</i>		1,84		1,39
<i>Contribution au financement des investissements</i>		0,65		
<b>RESULTAT – M€ HTR</b>	<b>9,03</b>	<b>9,96</b>	<b>11,37</b>	<b>5,14</b>

Source : Cour des comptes à partir des documents communiqués au conseil d'administration

Le budget initial pour 2014 a été approuvé de manière dérogatoire<sup>164</sup> par les ministres de tutelles et le ministre chargé du budget en fin d'année 2013 et a été présenté au conseil d'administration le 25 avril 2014. Ce budget initial présentait des dépenses de fonctionnement inférieures de 6 % au cumul des dépenses de fonctionnement des 11 entités fusionnées. Cependant, après retraitement des coûts liés à la préfiguration du CEREMA, la baisse n'était que de 1,5 %.<sup>165</sup> Ce budget était volontariste en matière d'investissements<sup>166</sup>, ainsi que de recettes liées aux prestations pour tiers<sup>167</sup>.

Le budget 2014 comprenait pour près de 3,0 M€ de dépenses nouvelles : abonnement au réseau informatique et à divers services informatiques des ministères de tutelle, abonnement au portail SNCF de réservation des billets de train, coût de la « paye à façon », travaux d'inventaire pour le bilan d'ouverture, étude d'évaluation des risques pour définir la politique en matière d'assurance, préparation du SPSI, préparation du projet d'établissement, etc. A ces

<sup>164</sup> Cette disposition était explicitement prévue par l'article 21 du décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

<sup>165</sup> Il n'a pas été possible à la Cour de vérifier ces affirmations de la note relative au budget primitif 2014 présentée lors de la séance du conseil d'administration du 25 avril 2014. Les documents budgétaires (PAP et RAP des programmes 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* et 203 – *Infrastructures et services de transports*) et les rapports d'activités des entités fusionnées ne permettent pas de reconstituer finement le budget 2013 des 11 entités fusionnées.

<sup>166</sup> Lors du BR2 une baisse de 4,6 % de l'enveloppe d'investissements a été inscrite surtout du fait du retard de certaines opérations.

<sup>167</sup> Les recettes de prestations pour tiers connaissaient une baisse régulière depuis 2009.

dépenses s'ajoutaient 0,645 M€ de charges exceptionnelles (abandon de créances antérieures à 2013, rappels fiscaux et dépenses de sous-traitance liées à la clôture des comptes 2013, intérêts moratoires).

Le budget 2014 incluait un report de recettes de 2013 de 5,30 M€, liées aux productions des CETE<sup>168</sup>, report porté à 5,92 M€ lors du BR1, puis 7,70 M€ lors du BR2 et qui figure à hauteur de 10,523 M€ dans le compte de résultat et, en contrepartie, un report de dépenses. Le montant total des « restes à payer » de 2013, qui figurent dans les charges du compte de résultat prévisionnel du CEREMA, était estimé à 3,75 M€ (CA du 11 juillet 2014) ; si on ajoute à ce montant celui des « charges à payer » (qui n'apparaissent pas dans le compte de résultat 2014 du CEREMA mais pèsent sur sa trésorerie), le montant du report de dépenses est proche de 4,50 M€.

Le montant des recettes affectées croissait fortement entre le BI et le BR1 sous l'effet d'une connaissance imparfaite en novembre 2013 des « restes à payer »<sup>169</sup> au titre de l'activité 2013 ainsi que des financements reçus au titre des études commandées par les directions générales pour 2014. Ce montant a été revu à la baisse en BR2 du fait de retard dans la signature d'un certain nombre de conventions, notamment avec les directions générales d'administration centrale.

Dès 2014, le montant de la SCSP a diminué (- 0,50 M€), ce qui va à l'encontre du protocole signé début 2012 entre le ministre et les organisations syndicales. Pour sécuriser l'équilibre budgétaire et celui de la trésorerie, certaines opérations ont été décalées, par exemple la souscription d'un contrat d'assurance en matière de responsabilité civile et de dommages aux biens (contrat budgété à hauteur de 0,89 M€ dans le BI) ou encore la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts. Plus globalement, la direction générale avait demandé dès le début de l'année 2014 à chaque direction technique et territoriale de gérer son budget de manière prudente pour pouvoir faire face, le cas échéant, à une baisse de 10 % de son enveloppe de dépenses de manière à se prémunir d'une diminution forte de la SCSP. Cela s'est traduit par une sous-consommation des crédits de fonctionnement (-1,15 M€).

Enfin, on constate une forte progression de l'enveloppe des provisions entre le BR2 et le compte de résultat (+ 13,61 M€). Les 16,11 M€ de provision se décomposent comme suit :

- Provisions pour risques et charges d'exploitation : 13,02 M€. Il s'agit des passifs sociaux de l'établissement : provisions pour les comptes-épargne-temps antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour 10,07 M€<sup>170</sup> ; provisions pour congés non pris en 2014 pour 2,47 M€.
- Dépréciation des actifs circulants : 2, 72 M€. Il s'agit de créances antérieures à la création du CEREMA, transférées par l'État, dont le recouvrement ne peut être envisagé.

---

<sup>168</sup> Ce montant représente 25 % du chiffre d'affaires des CETE pour 2013 et est inférieur aux montants des reports de recettes estimés ou constatés les années précédentes.

<sup>169</sup> Ces « restes à payer » correspondent à des opérations qui ont été engagées en 2013 par l'un des 11 services et qui faisaient l'objet d'un engagement de financement d'une direction générale, mais pour lesquelles l'analyse détaillée de la comptabilité de l'État a montré que les dépenses n'ont pas été imputées dans le budget 2013 de l'État. Ces dépenses apparaissant en charges dans le compte de résultat 2014 du CEREMA. Les directions générales, qui ont bénéficié du report des crédits concernés de 2013 vers 2014, les ont reversés au CEREMA par l'intermédiaire de conventions spécifiques.

<sup>170</sup> Ces provisions ne figurent pas dans le bilan d'ouverture du CEREMA faute d'avoir été transférées par l'État.

• Provisions pour risques et charges exceptionnels : 0,37 M€. Trois risques sont provisionnés à la date de clôture de l'exercice 2014 : garantie financière du CEREMA au titre de la reprise des sources ionisantes, transaction susceptible d'intervenir avec le SIVOM Côte Sud, arriérés de taxes professionnelles.

### 3. L'exercice 2015

Tableau n° 2 : Exécution budgétaire 2015

	BI	BR1	BR2	BR3	CR
<b>CHARGES – M€ HTR</b>	<b>247,88</b>	<b>246,38</b>	<b>246,53</b>	<b>254,94</b>	<b>254,45</b>
<i>Dépenses de personnels</i>	204,62	204,62	204,62	206,40	206,40
<i>Fonctionnement</i>	42,06	40,56	40,71	38,14	37,72
<i>Dépenses globalisées</i>	37,05	36,82	36,65	35,37	
<i>Fonctionnement courant</i>	36,80	36,31	35,96	34,81	
<i>Opérations financières, autres charges de gestion courante et charges exceptionnelles</i>	0,25	0,51	0,69	0,56	
<i>Dépenses affectées</i>	5,01	3,74	4,06	2,77	
<i>Financements de l'État</i>	3,27	2,67	2,99	2,09	
<i>Financements publics</i>	1,74	1,07	1,07	0,68	
<i>Dotation aux amortissements, dépréciations, provisions</i>	1,20	1,20	1,20	2,40	2,69
<i>Dotation aux amortissements (biens transférés)</i>				8,00	7,51
<i>Dotation aux provisions</i>					0,13
<b>PRODUITS – M€ HTR</b>	<b>253,15</b>	<b>253,71</b>	<b>252,38</b>	<b>261,67</b>	<b>263,06</b>
<i>Recettes globalisées</i>	247,03	246,92	244,73	244,56	245,96
<i>Subvention pour charge de service public (après mise en réserve)</i>	221,65	221,54	219,35	219,35	219,35
<i>Ressources propres</i>	25,38	25,38	25,38	25,21	26,61
<i>Remboursement de loyers et charges diverses</i>	2,18	2,18	2,18	2,01	1,89
<i>Ventes de produits et prestations de service</i>	23,20	23,20	23,20	23,20	24,73
<i>Recettes affectées</i>	6,12	6,23	7,09	6,90	5,11
<i>Financements de l'État</i>	4,00	4,34	5,38	5,24	4,01
<i>Financements publics</i>	2,12	1,89	1,72	1,66	1,10
<i>Autres ressources (régularisation)</i>		0,30	0,30	0,52	0,53
<i>Reprises sur capitaux propres</i>				8,00	9,87
<i>Reprise sur amortissements, dépréciations, provisions</i>		0,26	0,26	1,69	1,59
<b>RESULTAT – M€ HTR</b>	<b>5,27</b>	<b>7,34</b>	<b>5,86</b>	<b>6,73</b>	<b>8,61</b>

Source : Cour des comptes à partir des documents communiqués au conseil d'administration

Le budget initial 2015 a été construit par la direction générale avec comme première priorité, le maintien d'une capacité d'investissement la plus élevée possible. Cependant, en dépit des efforts réalisés pour maintenir la masse salariale tout en préservant les effectifs de l'établissement<sup>171</sup> et pour réduire les dépenses de fonctionnement (baisse de 3 % des budgets des directions techniques et territoriales), on constate que les dépenses d'investissement étaient en baisse de 28,7 % de BI à BI. *In fine*, l'amélioration de l'équilibre budgétaire au cours de l'exercice aura permis une croissance des investissements mandatés<sup>172</sup> de 40 % par rapport à 2014 (9,83 M€ vs 7,02 M€).

Le dynamisme des recettes provient uniquement des recettes propres (réalisation de 107 %, en augmentation de 10,5 % par rapport à 2014) avec un fort taux d'encaissement au cours des deux derniers mois de l'exercice. En effet, la SCSP après mise en réserve connaît une diminution de 1,35 % par rapport au montant inscrit au BI 2014. Cette diminution est accentuée dans le BR1, puis le BR2. Par ailleurs, comme en 2014, on observe un retard dans le versement des recettes affectées attendues des directions générales de l'administration (réalisation à 65 %). Cependant, les recettes affectées (5,11 M€) sont très supérieures aux dépenses affectées (1,87 M€).

La baisse continue des dépenses de fonctionnement courant au cours de l'exercice (- 3,9 M€) excède l'augmentation des charges de personnel qui s'explique pour 1,1 M€ par la résorption par la direction des ressources humaines du ministère, des retards dans les avancements d'échelons pour lesquels 0,83 M€ avaient été provisionnés.

Les variations des provisions s'expliquent ainsi : + 0,13 M€ au titre des comptes épargne-temps ; reprise des provisions pour heures supplémentaires et rappels d'échelon ; reprise de 0,86 M€ sur la provision pour créances douteuses ; reprise de la provision pour le litige avec le SIVOM Côte Sud.

Enfin, l'exercice 2015 est caractérisé par l'écriture équilibrée en recettes (reprise de financements rattachés à des actifs) et en dépenses (charges imputables à cette sortie de l'inventaire, agrégées avec les dépenses de fonctionnement) de 2,37 M€ pour constater le retrait de l'inventaire des immobilisations du CEREMA des logiciels inaboutis.

---

<sup>171</sup> Les dépenses de personnel ont été estimées à partir d'une hypothèse d'un effectif moyen sous plafond de 3045,1 ETP.

<sup>172</sup> Les investissements inscrits au BR3, soit 12,5 M€, ont tous été engagés à la date du 31 décembre 2015.

#### 4. L'exercice 2016

Tableau n° 3 : Exécution budgétaire 2016

	BI	BR1	BR2	CR
<b>CHARGES – M€ HTR</b>	<b>251,74</b>	<b>251,74</b>	<b>254,08</b>	<b>252,58</b>
<i>Dépenses de personnels</i>	<b>202,63</b>	<b>202,63</b>	<b>205,90</b>	<b>205,42</b>
<i>Fonctionnement</i>	<b>37,91</b>	<b>37,91</b>	<b>37,20</b>	<b>34,66</b>
<i>Dépenses globalisées</i>	34,12			
<i>Fonctionnement courant</i>	34,02			
<i>Opérations financières, autres charges de gestion courante et charges exceptionnelles</i>	0,10			
<i>Dépenses affectées</i>	3,79			
<i>Financements de l'État</i>	3,23			
<i>Financements publics</i>	0,56			
<i>Dotation aux amortissements, dépréciations, provisions</i>	<b>4,20</b>	<b>4,20</b>	<b>3,98</b>	<b>3,90</b>
<i>Dotation aux amortissements (biens transférés)</i>	<b>7,00</b>	<b>7,00</b>	<b>7,00</b>	<b>7,82</b>
<i>Dotation aux provisions</i>				<b>0,78</b>
<b>PRODUITS – M€ HTR</b>	<b>253,53</b>	<b>253,84</b>	<b>252,93</b>	<b>254,52</b>
<i>Recettes globalisées</i>	<b>239,50</b>	<b>238,68</b>	<b>238,04</b>	<b>239,67</b>
<i>Subvention pour charge de service public (après mise en réserve)</i>	214,35	213,53	211,64	211,64
<i>Ressources propres</i>	25,15	25,15	26,40	28,03
<i>Remboursement de loyers et charges diverses</i>	1,72	1,72	1,83	1,87
<i>Ventes de produits et prestations de service</i>	23,43	23,43	24,81	26,40
<i>Recettes affectées</i>	<b>7,03</b>	<b>8,16</b>	<b>6,50</b>	<b>4,98</b>
<i>Financements de l'État</i>	5,24	6,37	4,58	3,25
<i>Financements publics</i>	<b>1,79</b>		<b>1,92</b>	<b>1,48</b>
<i>Autres ressources (régularisation)</i>			<b>1,16</b>	<b>1,62</b>
<i>Reprises sur capitaux propres</i>	<b>7,00</b>	<b>7,00</b>	<b>7,00</b>	<b>7,84</b>
<i>Reprise sur amortissements, dépréciations, provisions</i>			0,23	0,42
<b>RESULTAT – M€ HTR</b>	<b>1,80</b>	<b>2,10</b>	<b>-1,16</b>	<b>1,94</b>

Source : Cour des comptes à partir des documents communiqués au conseil d'administration

Comme en 2015, les prévisions de dépenses ont été établies pour préserver au maximum la capacité d'investissement qui diminue cependant de 53,7 %<sup>173</sup> par rapport au BI 2014. L'effort repose principalement sur le fonctionnement courant (baisse de 9,9 % ; -4,15 M€), les

<sup>173</sup> Les dépenses d'investissement, hors investissements fléchés, étaient de 9,01 M€ au BI 2014. Elles ne sont que de 4,17 M€ après neutralisation du changement de seuil d'amortissement entre les deux exercices.

charges de personnel diminuant seulement de 0,97 % (-1,99 M€) de BI à BI. Cela se traduit directement par la non-réalisation en 2016 de projets déjà retardés, mais pourtant structurants pour le fonctionnement de l'établissement (système d'information adapté à la GBCP, mise en place d'une comptabilité analytique, etc.).

En cours d'exercice, la très forte augmentation des dépenses de personnel résulte de l'impact des mesures de revalorisation salariale décidée par le gouvernement (0,9 M€), d'une révision des mesures d'accélération de gestion et de résorption des retards de prise en compte de décisions d'avancement d'échelons (1,8 M€ dont 0,75 M€ de rappels des rémunérations antérieures), de l'impact de l'exercice d'harmonisation indemnitaire (0,22 M€), d'une nouvelle prévision du coût du « repyramidage » (0,26 M€). De plus, 0,57 M€ de dépenses sont reportées en 2017 (préparation de la paie de décembre terminée au 16 novembre).

Le compte de résultat du BR2 présente pour la première fois depuis la création de l'établissement un résultat déficitaire. En effet, en sus de l'augmentation des dépenses, le BR2 constate une diminution des recettes fléchées et des recettes liées aux opérations financées par l'État du fait des difficultés à mettre en place les formules juridiques dans lesquelles s'inscrivent ces financements. Les financements attendus ont donc été reportés sur 2017, voire 2018.

Finalement, l'exercice s'est clôturé sur un résultat positif, du fait d'un très fort taux d'encaissement des recettes sur production en novembre et en décembre (45 % des recettes de l'année correspondent à des titres de recettes émis au cours de ces deux mois).

La dotation aux provisions, d'un montant de 0,78 M€, correspond pour l'essentiel (0,72 M€) à l'actualisation au 31 décembre 2016 de la provision constituée en 2014 au titre des comptes épargne-temps. Le montant 2016 des reprises sur provisions, 0,42 M€, correspond à la partie des créances transférées par l'État dites « douteuses » qui ont fait l'objet d'un recouvrement ou d'une annulation en 2016.

Le clôturé de l'exercice a été perturbé par le changement de logiciel financier et comptable au 1<sup>er</sup> janvier 2017. De manière à faciliter la bascule, la gestion budgétaire a été arrêtée précocement, ce qui a créé un décalage entre les titres de recettes émis et les encaissements. Ainsi des montants importants ont été encaissés jusqu'au 31 décembre 2016 pour lesquels aucun titre de recette ne figurait dans le compte financier en comptabilité budgétaire. Le solde des comptes provisoires ou d'attente s'élevait en conséquence à 8,71 M€ au 31 décembre 2016, dont 6,58 M€ correspondent à des encaissements pour des titres de recettes émis en 2016 (ou qui auraient dû être émis en 2016) et 2,12 M€ à des encaissements pour des titres émis en 2017.

## Annexe 2. L'évolution du bilan du CEREMA

### 1. La difficile réalisation de l'inventaire

La mission de préfiguration a procédé à un état des lieux des inventaires des 11 entités fusionnées, complété par un rapport d'analyse des pratiques<sup>174</sup> commandé à la société Newton et remis en mars 2014, qui a révélé des situations très disparates d'une entité à l'autre. Les années 2014 et 2015 ont donc été consacrées à une reprise d'inventaire. En juin 2014, un référentiel sur l'inventaire, servant de support à la tenue de l'inventaire physique et comptable, a été diffusé au sein des services de chaque direction ; l'outil ImmoNet<sup>175</sup> développé par la société GFI a été déployé en septembre de la même année.

Parmi les biens meubles transférés par l'État, seuls les biens meubles d'un montant unitaire supérieur à 10 000 € étaient immobilisés dans les comptes de l'État. Le CEREMA aurait dû réaliser l'inventaire complet de tous les biens d'une valeur unitaire supérieure à 500 €. Dans son rapport, la société Newton a proposé de retenir un seuil de 3 000 €<sup>176</sup> de valeur d'acquisition (ou de valeur à neuf) pour les immobilisations transférées au CEREMA (seuil de reprise d'inventaire pour le bilan d'ouverture) ou 500 € de valeur vénale si la valeur d'acquisition (ou la valeur à neuf) n'est pas identifiable. En janvier 2015, le CEREMA a fait réaliser par le cabinet Roux<sup>177</sup> la valorisation vénale des biens transférés par l'État à partir d'un inventaire physique<sup>178</sup> réalisé par la société RANE. Au regard du volume, l'inventaire a été limité aux biens transférés dont la valeur d'acquisition est supérieure à 7 000 €. La direction du CEREMA estime que ces biens représentent 10 % en volume et 60 % en valeur des biens qui auraient dû être inscrits à l'actif, soit tous les biens transférés d'une valeur supérieure à 500 €.

Pour ce qui concerne les biens acquis par le CEREMA, par délibération du 27 novembre 2015, le seuil des immobilisations a été relevé de 500 € (seuil de droit commun) à 2 000 € HT. Les biens dont la valeur unitaire est comprise entre 500 et 2 000 € représente 35 % des biens immobilisés en volume mais seulement 5 % en valeur. Le conseil d'administration a adopté une durée d'amortissement de ces biens conforme à la réglementation<sup>179</sup>. La délibération n° 2014-05 prévoit une mesure d'exception visant à modifier la durée d'amortissement au-delà des valeurs usuelles pour le cas où le bien serait encore en état de fonctionnement au terme du délai fixé.

---

<sup>174</sup> Ce rapport a été établi à partir d'un échantillon composé du CETE sud-Ouest, CETE Méditerranée, CETE Normandie Centre et CETMEF.

<sup>175</sup> Ce module ne prend pas en charge les ouvrages et les collections. Ces derniers font l'objet d'un suivi spécifique dans le système de gestion de fonds documentaires (ISAWeb).

<sup>176</sup> Selon le rapport de mission sur les immobilisations de la société Newton Expertise de mars 2014, page 58, « En inventoriant les biens dont la valeur d'acquisition est supérieure à 3 000 €, cela représenterait environ 1/3 des biens (soit en moyenne 1 200 biens par CETE) qui représentent en valeur 80 % des biens des CETE ; cela représenterait statistiquement et en moyenne 45 jours d'inventaire par CETE. »

<sup>177</sup> La méthode retenue consiste à établir le coût de remplacement ou de reconstitution de l'actif (valeur à neuf ou valeur assimilée à neuf) puis à appliquer un ensemble de décote pour tenir compte des conditions spécifiques d'utilisations de l'actif.

<sup>178</sup> 1 643 biens communs, 918 biens spécifiques (prototypes) et 886 véhicules.

<sup>179</sup> [Instruction codificatrice N° 10-031-M91 du 21 décembre 2010](#) « Réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère administratif, point 2.5.1.2

À la fin de l'année 2016, les inventaires physique et comptable n'avaient pas encore été rapprochés. Le rapprochement est prévu pour la fin de l'exercice 2017.

## 2. Les amortissements des biens transférés induisent des reprises sur capitaux propres

- La réglementation<sup>180</sup> prévoit que le montant de la dépréciation annuelle des biens transférés par l'État est inscrit en charges qui sont équilibrées par l'inscription du même montant en produits (non encaissables)<sup>181</sup>. Cette inscription – qui, du point de vue comptable, correspond à une reprise sur les capitaux propres de l'établissement inscrits au passif dans le compte de bilan – a pour effet de neutraliser la dotation aux amortissements dans le compte de résultat.

- Le CEREMA a demandé<sup>182</sup> à pouvoir déroger à cette règle, rappelée lors d'une réunion du 26 septembre 2013, du fait que la neutralisation des amortissements relatifs aux biens transférés dans le compte de résultat donne l'impression que son budget est excédentaire, alors même que l'établissement n'est pas en capacité de financer le renouvellement des immobilisations concernées. Le montant cumulé de ces dotations pour les exercices 2014 à 2016 s'élève à 21,29 M€.

## 3. Le bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2014

Tableau n° 1 : Bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2014 approuvé par le conseil d'administration le 29 avril 2015

Actif (M€)		Brut	Amort <sup>1</sup>	Net	Passif (M€)	
<i>Actif immobilisé</i>	Immeubles	57,34		57,34	Capitaux propres	86,12
	Autres immobilisations	42,75	34,64	8,11		
	Immobilisations en cours <sup>183</sup>	11,27		11,27		
	Immobilisations non inscrites dans les comptes de l'État	2,98		2,98		
<i>Actif circulant</i>	Créances	7,04		7,04	Dettes	0,62
<b>TOTAL</b>		121,38	34,64	86,74		86,74

Source : CEREMA (document soumis à l'approbation du conseil d'administration)

<sup>180</sup> [Recueil des normes comptables pour les établissements publics.](#)

<sup>181</sup> C'est parce que cette inscription est neutre que le compte financier 2014 a été soumis à l'approbation du conseil d'administration du 29 avril 2015 avec un montant de dotations figuré par XX. En effet, les circulaires budgétaires prévoient que le montant des dotations aux amortissements des biens transférés n'est pas inscrit tant que l'établissement n'est pas en capacité d'en avoir une estimation précise. Ce travail a été réalisé dans le cadre de l'établissement du bilan d'ouverture du CEREMA.

<sup>182</sup> Cf. Compte-rendu de la réunion qui s'est tenue fin octobre 2015 entre la direction du budget, la direction des finances publiques et le contrôleur budgétaire.

<sup>183</sup> Les « immobilisations en cours » désignent essentiellement des biens immatériels (logiciels).

Concernant les immeubles, le montant inscrit correspond aux seuls biens immobiliers transférés pour lesquels le CEREMA a reçu de la part de la DGFIP et de France Domaine les actes de transfert.<sup>184</sup> Ce montant représente moins de 50 % de la valeur totale, estimée par la direction du CEREMA à 130 M€, des biens immeubles devant être transférés. Les immeubles représentent les deux tiers de l'actif net.

Concernant les autres immobilisations (équipements scientifiques et techniques, des matériels, des véhicules, du mobilier, etc.), la valeur nette transférée<sup>185</sup> au CEREMA représente 19 % de leur valeur d'acquisition. Le CEREMA a hérité de biens vétustes.

Les créances liées aux activités antérieures des 11 services et non recouvrées par l'État représentent un total de 7,04 M€, à mettre en regard d'un passif de dettes de 0,62 M€. Près de la moitié de ces créances sont antérieures au 31 décembre 2013 d'où la constitution d'une provision pour créances douteuses.

#### 4. Le bilan au 31 décembre 2014

Tableau n° 2 : Bilan au 31 décembre 2014 approuvé par le conseil d'administration le 29 avril 2015

Actif (M€)		Brut	Amort'	Net	Passif (M€)		
<i>Actif immobilisé</i>	Immeubles	57,34		57,34	Capitaux propres	Réserve	86,12
	Autres immobilisations	47,62	33,01	14,61		Reprise	0,00
	Immobilisations en cours <sup>186</sup>	4,77		4,77		Résultats à affecter	5,14
	Immobilisations non inscrites dans les comptes de l'État	2,98		2,98			
	Immobilisations acquises en 2014	7,02	0,28	6,74			
<i>Actif circulant</i>	Créances au 31.12.2014	11,04		11,04	Provisions pour risques et charges	13,39	
	Créances antérieures	7,04	2,71	4,32			
	Disponibilités	13,49		13,49	Dettes	10,72	
	Régularisations	0,08		0,08			
<b>TOTAL</b>		151,38	36,01	115,37		115,37	

Source : CEREMA (document soumis à l'approbation du conseil d'administration)

<sup>184</sup> Le transfert n'a été réalisé que partiellement car toutes les conventions d'utilisation des sites ne sont pas valides (17 sur 29).

<sup>185</sup> Le transfert des « autres immobilisations » et des « immobilisations en cours » a été réalisé pour 9 directions sur 11 (le transfert n'a pas eu lieu en 2014 pour la direction technique EMF et la direction territoriale Ouest).

<sup>186</sup> Les « immobilisations en cours » désignent essentiellement des biens immatériels (logiciels).

La variation de l'enveloppe des « autres immobilisations » entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre s'explique d'une part par une baisse de 1,6 M€ correspondant à la valeur de biens meubles comptablement transférés par l'État mais qui n'ont pas été retrouvés dans l'inventaire physique et, d'autre part par une augmentation de 6,5 M€ correspondant à la valeur de biens mis en service au 1<sup>er</sup> janvier mais qui avaient été comptabilisés à tort dans l'enveloppe des « immobilisations en cours ».

Le niveau élevé du montant des créances à court terme (11,04 M€) et des dettes à court terme (10,72 M€) au 31 décembre 2014 s'explique par le fait que de très nombreuses opérations de gestion ont eu lieu dans les toutes dernières semaines de l'année et n'étaient pas dénouées au 31 décembre.

Une provision à hauteur de 2,72 M€ a été prise pour tenir compte du caractère douteux d'une partie des créances antérieures.

Ce bilan, présenté au conseil d'administration le 29 avril 2015, est incomplet car le DGFIP n'avait pas terminé à cette date le transfert de l'ensemble des biens des ex-CETE et ex-STC. Par ailleurs, dans ce bilan, le montant de l'amortissement au cours de l'année des biens transférés n'a pas été calculé, d'où un montant nul pour la reprise sur capitaux propres.

## 5. Le bilan au 31 décembre 2015

Tableau n° 3. Bilan au 31 décembre 2015 approuvé par le conseil d'administration le 9 mars 2016

<i>Actif (M€)</i>		Brut	Amort <sup>1</sup>	Net	<i>Passif (M€)</i>		
<i>Actif immobilisé</i>	Immeubles	120,43	5,07	115,36	Capitaux propres	Bien mis à disposition	114,10
	Autres immobilisations	70,78	48,81	21,97		Bien transférés en pleine propriété	12,76
	Immobilisations en cours <sup>187</sup>	3,05		3,05		Réserve	11,27
						Résultats à affecter	8,59
<i>Actif circulant</i>	Créances exercice 2015	7,95		7,95	Provisions pour risques et charges		
	Créances antérieures	2,82	1,86	0,96			12,79
	Disponibilités	14,14		14,14	Dettes		
	Régularisations	0,12		0,12			4,05
<b>TOTAL</b>		219,29	55,74	163,56			163,56

<sup>187</sup> Les « immobilisations en cours » désignent essentiellement des biens immatériels (logiciels).

Source : CEREMA (document soumis à l'approbation du conseil d'administration)

Ce bilan est encore incomplet car la DGFIP n'a pas transféré au 31 décembre 2015 l'ensemble des opérations des anciens CETE et STC au CEREMA, notamment les immeubles. Cependant au fur et à mesure de l'avancement des transferts, la part des immeubles dans l'actif immobilisé croit fortement.

Près des deux tiers des créances antérieures à la création de l'établissement sont couvertes par des provisions pour créances douteuses au regard de la forte incertitude pesant sur leur recouvrement.

## 6. Le bilan au 31 décembre 2016

Tableau n° 4. Bilan au 31 décembre 2016 approuvé par le conseil d'administration le 23 février 2017

Actif (M€)		Brut	Amort'	Net	Passif (M€)		
<i>Actif immobilisé</i>	Immeubles	130,04	8,97	127,07	Capitaux propres	Bien mis à disposition	125,32
	Autres immobilisations	75,67	55,78	19,87		Bien transférés en pleine propriété	8,75
	Immobilisations en cours <sup>188</sup>	4,18		4,18		Autre	0,01
						Réserve	19,87
<i>Actif circulant</i>	Créances exercice 2016	14,47		14,47	Provisions pour risques et charges		
	Créances antérieures	2,38	1,44	0,94			13,57
	Disponibilités	15,55		15,55	Dettes		
	Régularisations	0,13		0,13			12,74
<b>TOTAL</b>		248,39	66,19	182,21			182,21

Source : CEREMA (document soumis à l'approbation du conseil d'administration)

Le bilan au 31 décembre 2016 est le premier à présenter une photographie complète du patrimoine du CEREMA. En effet, le certificat des « biens comptabilisés » a été signé par l'agent comptable principal et l'ordonnateur principal le 9 janvier 2017. Les autres actifs

<sup>188</sup> Les « immobilisations en cours » désignent essentiellement des biens immatériels (logiciels).

transférés, soit 13,1 % de l'actif immobilisé, présentent un taux d'obsolescence élevé (ils sont amortis à 69 %).

L'augmentation de l'actif circulant s'explique principalement par la croissance forte des créances de l'exercice (+ 182 %) du fait de la clôture anticipée de l'exercice 2016 pour permettre la migration vers le nouvel système d'information financier.

Les capitaux propres sont constitués pour l'essentiel par la contrepartie des financements rattachés à des actifs soit 134,07 M€ dont 8,75 M€ transmis en pleine propriété et 125,32 M€ mis à disposition par l'État.

### Annexe 3. Données statistiques sur les ressources humaines

**Tableau n° 1 : Répartition des rémunérations mensuelles par décile**

	2014	2015	2016
1 <sup>er</sup> décile	1 563,12	1 571,39	1 598,14
2 <sup>ème</sup> décile	1 822,15	1 845,80	1 880,18
3 <sup>ème</sup> décile	1 963,76	1 988,50	2 027,36
4 <sup>ème</sup> décile	2 119,81	2 133,64	2 183,69
5 <sup>ème</sup> décile	2 302,03	2 312,63	2 373,95
6 <sup>ème</sup> décile	2 500,21	2 506,91	2 589,12
7 <sup>ème</sup> décile	2 721,01	2 727,55	2 828,74
8 <sup>ème</sup> décile	3 011,41	3 027,86	3 130,28
9 <sup>ème</sup> décile	3 481,56	3 526,55	3 679,35
10 <sup>ème</sup> décile	5 078,08	5 138,90	5 381,47

Source : Bilans sociaux du CEREMA.

**Tableau n° 2 : Rémunération nette mensuelle moyenne par catégorie et par sexe**

Catégorie	Sexe	2014		2015		2016	
		Total €	Écart moyen mensuel F/H en %	Total €	Écart moyen mensuel F/H en %	Total €	Écart moyen mensuel F/H en %
A	Femme	3 179,20	14,0	3 228,61	12,6	3 386,81	10,6
	Homme	3 697,29		3 696,04		3 788,46	
B	Femme	2 110,80	7,2	2 129,90	7,3	2 171,87	7,1
	Homme	2 273,41		2 297,82		2 337,83	
C	Femme	1 692,87	4,6	1 719,15	5,6	1 754,06	5,8
	Homme	1 775,01		1 822,08		1 861,47	
OPA	Femme	2 125,65	12,8	2 096,63	14,8	2 270,85	11,3
	Homme	2 436,86		2 461,79		2 559,68	

Source : Bilans sociaux du CEREMA.

**Tableau n° 3 : Données relatives au compte épargne temps (CET)**

	2014	2015	2016
<i>Nombre de jours de CET déposés</i>		12 804	12 841
<i>Nombre de jours de CET indemnisés</i>		3 174	3 911
<i>Nombre de jours de CET utilisés</i>	4 224	3 082	3 576
<i>Nombre de jours de congés non pris et non versés au CET</i>	830	386	161

Source : Bilans sociaux du CEREMA.

**Tableau n° 4 : Répartition des jours d'absence par motif**

	2014		2015		2016	
	Nombre de jours	Nombre de jours/agent	Nombre de jours	Nombre de jours/agent	Nombre de jours	Nombre de jours/agent
<i>Maladie ordinaire</i>	19 756	6,30	19 960	6,46	19 679	6,68
<i>Longue maladie ou longue durée</i>	12 928	4,11	12 903	4,17	14 104	4,79
<i>Accident du travail</i>	764	0,24	851,5	0,28	558	0,19
<i>Accident de trajet</i>	533,5	0,17	406	0,13	250	0,08
<i>Maladie professionnelle</i>	43	0,02	0	0,00	0	0,00

Source : Bilans sociaux du CEREMA.

**Tableau n° 5 : Montant des prestations d'actions sociales, des prêts CAS et des séjours vacances**

	2014	2015	2016*
<i>Nombre d'agents bénéficiaires</i>	322	358	242
<i>% des effectifs du CEREMA</i>	10,2	11,6	7,9
<i>Montant total – €</i>	154 108	190 964	156 944
<i>Montant moyen par agent – €</i>	478	533	648

Source : CEREMA. Les données 2016 sont hors éléments relatifs aux prêts à taux zéro.







