

**CARACTERES DOMINANTS DE LA DIRECTION ET
DE LA GESTION DES LABORATOIRES REGIONAUX
DES PONTS ET CHAUSSEES ENTRE 1950 ET 1975**

Dans le prolongement du Laboratoire Central des Ponts et Chaussées (LCPC), les Laboratoires Régionaux sont des créations volontaires de l'administration des Travaux Publics.

Ils naissent en 1952 de besoins non satisfaits dans le domaine routier du fait de l'inadaptation d'un réseau au trafic croissant d'automobiles et de poids lourds. Ils sont une réponse à la nécessité d'un renouvellement complet des techniques routières. La chaussée-type, les pavages, l'empierrement et les enduits superficiels, des techniques basées d'abord sur l'utilisation d'une main-d'œuvre abondante ont vécu. Il y a besoin de répondre aux évolutions du trafic, de réparer ou de reconstruire les chaussées, de concevoir la route d'abord dans sa structure interne et sa dynamique pour mieux porter la surface de roulement. Il s'agit aussi d'utiliser au mieux les matériaux disponibles localement, y compris les sous-produits industriels.

L'expérience accumulée en Afrique du Nord où l'innovation a été nécessaire, où la mécanisation des travaux publics et des techniques provenant des États-Unis est apparue dès 1942, va être transférée sur le territoire métropolitain aux lendemains de la fin de la seconde guerre mondiale.

Ce bouleversement technologique nécessite de nouvelles constructions administratives et techniques qui vont être décidées et organisées rapidement. Si cela s'effectue au sein de l'administration des Travaux Publics, les références sont ailleurs et les formes choisies seront plus inspirées par l'entreprise. Il y a dans cette construction et dans son évolution une part importante d'empirisme. Mais la volonté administrative de se remettre à la pointe des techniques va être exercée avec constance.

L'administration des Travaux Publics de l'époque crée donc en son sein un objet nouveau, atypique et sans grande référence⁽¹⁾ avec ce qui l'entoure : le Laboratoire Régional des Ponts et Chaussées.

(1) Une démarche assez semblable avait concerné les Parcs d'entretien et de réparation automobile du Ministère des Travaux Publics aux lendemains de la première guerre mondiale (1919 - 1920) et - déjà - pour accompagner la technique nouvelle d'alors : le « tar-macadam ».

- Circulaire du 24 février 1919 du Ministère des Travaux Publics arrêtant les principes de l'organisation des Parcs.
- Circulaire du 12 janvier 1920 du Sous-secrétaire d'État aux Travaux Publics précisant cette organisation.
- Circulaire du 9 janvier 1920 n° 5 B sur l'exécution des chaussées en tar-macadam du Sous-secrétaire d'État aux Travaux Publics.
- Circulaire du 27 août 1937 n°A 13 du Ministre des Travaux Publics sur les conditions générales du travail du personnel ouvrier employé en régie.

La rapidité.

La création et la mise en place des Laboratoires Régionaux s'effectuent rapidement. Et cette promptitude va marquer durablement leur forme et leur façon de travailler.

Les laboratoires de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées sont transformés en Laboratoire Central des Ponts et Chaussées le 9 février 1949. Le LCPC acquiert ainsi son autonomie. Il se dégage d'une fonction principale enseignante et devient un service du Ministère des Travaux Publics et des Transports. Sa direction est dotée d'une grande autorité ministérielle et de larges possibilités d'initiative. De grandes possibilités de recrutement et de rémunération sont ouvertes pour un effectif fort modeste au départ : 28 agents !

La délégation de responsabilité, l'esprit d'initiative, le peu d'encadrement administratif, le critère de l'efficacité et du service rendu vont être les moteurs du développement du LCPC et anticiper ce que seront les caractéristiques des Laboratoires Régionaux.

D'autre part, l'appellation même du Laboratoire Central des Ponts et Chaussées porte en elle les futurs Laboratoires Régionaux et la notion de réseau scientifique avec un centre et des antennes réparties sur le territoire.

Les 11 premiers Laboratoires Régionaux sont créés par circulaire ministérielle d'André MORICE, le 27 mai 1952. Il y a 50 ans. Ils naissent sous le signe et la prescription du renouvellement de la construction des chaussées routières.

Le territoire national sera entièrement couvert par ces laboratoires lors de la création de ceux de Clermont-Ferrand et de Fontainebleau en 1965. Il existe, alors, 17 Laboratoires Régionaux. Quelques adaptations se produiront ensuite entre Strasbourg et Colmar, entre Marseille/Aix-en-Provence et Nice, entre les laboratoires de la Région Parisienne. Depuis la création du LCPC, il s'est écoulé 16 ans. C'est peu si l'on tient compte que l'on part de rien ou de pas grand-chose en matière de laboratoires routiers en France métropolitaine et qu'en 1965, le "réseau" est opérationnel partout, travaille à plein rendement dans des domaines variés, est à la pointe des techniques et contribue amplement aux innovations.

La rapidité du processus de mise en place du réseau des Laboratoires s'accompagne d'une certaine fragilité et d'une précarité de cette construction.

Dans le document que j'ai produit sur « *La création et le développement des Laboratoires Régionaux* », j'ai souligné les ambiguïtés de leur appellation "régionale". La logique leur apparition et de leur implantation est d'abord celle d'un prolongement du LCPC - une sorte de déconcentration de son activité - et d'une répartition équilibrée du territoire : au départ une zone circulaire de 150 km de

rayon, puis un souci d'équilibre d'activité entre Laboratoires Régionaux non exempt d'attitudes concurrentielles, avec une prise en compte réduite de la mise en place et de l'émergence des « Régions » françaises. La construction suivante des Centres d'Etudes Techniques de l'Équipement interrégionaux (CETE) à partir de 1968, l'intégration des Laboratoires Régionaux dans ces nouveaux organismes expliquent pour partie la relative indifférence des Laboratoires Régionaux aux processus de régionalisation de l'économie et du territoire national. Les Laboratoires Régionaux sont d'abord, et restent, des prolongements du Laboratoire Central des Ponts et Chaussées.

Les étapes de croissance.

Les 10 premières années d'existence des Laboratoires Régionaux (1952 - 1962) sont une période d'apprentissage. Les premières décisions de la Direction des Routes (choix des lieux implantation des Laboratoires Régionaux, achat des terrains, affectation d'un Ingénieur, premiers équipements) ne s'embarrassent pas trop de préalables sur les moyens et les supports budgétaires. Mais cela a pour conséquence une certaine modestie - voire une pauvreté - dans les moyens dégagés :

- La surface vitale de démarrage d'un Laboratoire Régional est estimée à environ 100 m²;
- Les premiers bâtiments sont souvent des baraquements précaires ;
- Les premiers effectifs sont des plus modestes : un "bon" Ingénieur des TPE et quelques auxiliaires ;
- Les moyens de fonctionnement sont minimums : un véhicule de liaison, de premiers équipements de laboratoire distribués par le LCPC au fur et à mesure de l'acquisition des compétences techniques par le Laboratoire Régional.

Des 1951 à 1962 la croissance des Laboratoires Régionaux est faible. L'accroissement annuel moyen en effectif est de 2 ou 3 unités. Avec une vingtaine de salariés, on peut estimer le budget annuel moyen d'un Laboratoire Régional à 800 000 F de l'époque - 980 000 € - au début des années 60⁽¹⁾. La part de crédits budgétaires d'Etat est alors de 50%.

Les 6 années suivantes (1963 - 1968) vont être caractérisées par des progressions dans tous les domaines (activité, budget, effectifs) et vont amener les Laboratoires Régionaux pratiquement à leur optimum. Les budgets progressent de +370 % entre 1962 et 1968. Chaque année, et sans fléchissement, on recrute environ 240 auxiliaires nouveaux dans l'ensemble des Laboratoires Régionaux.

(1) En ne disposant que de très peu de documents financiers.

C'est la période de montée en puissance du Fonds Spécial d'Investissements Routiers (FSIR) créé fin 1951 dont bénéficieront largement les Laboratoires Régionaux.

L'envolée des Laboratoires Régionaux au cours de ces six années est puissamment portée par le financement de la Direction des Routes : +300 %, +51 % en moyenne chaque année. Ce parti pris et cette constance de la Direction des Routes installent les Laboratoires Régionaux sur leur territoire et comme référence technique incontournable. Les Laboratoires Régionaux développent tout azimut une politique de prestations auprès des maîtres d'œuvre ou des maîtres d'ouvrage (services de l'Équipement, collectivités locales, entreprises). Leur savoir-faire est recherché. Les Laboratoires Régionaux facturent leurs prestations et leurs "carnets de commandes" sont pleins. La progression des "recettes propres" des Laboratoires Régionaux évolue deux fois plus vite que l'accroissement - déjà très important - des crédits "État". Un Laboratoire Régional moyen de 110 effectifs mobilise, en 1968, un budget annuel de 3,4 millions de Francs - 3,2 millions d'€uros. Ce budget se répartit entre environ 2/3 de recettes locales et 1/3 de crédit État (Direction des Routes). La masse salariale (non titulaires et fonctionnaires) atteint 75 % des dépenses ordinaires.

À partir de 1962 la Direction des Routes demande aux Laboratoires Régionaux de séparer crédits de construction, d'équipement et de fonctionnement. Il est demandé d'établir une prévision annuelle de leurs dépenses et une évaluation de leurs ressources propres. Les prévisions budgétaires des Laboratoires Régionaux doivent s'inscrire dans une vision à 5 ou 10 ans. Des normes ou des configurations-types apparaissent. Des tarifications de référence circulent. Des efforts sont demandés aux Laboratoires Régionaux pour accroître leurs recettes locales ce qui accentue leur "esprit d'entreprise" et leur dimension "commerciale".

Chaque année la Direction des Routes notifie à chaque Directeur de Laboratoire régional, sous couvert de l'Ingénieur en Chef du Service Ordinaire des Ponts et Chaussées, puis du Directeur Départemental de l'Équipement, le budget autorisé. Celui-ci précise les enveloppes de recrutement possible de non-titulaires, les dotations versées par la Direction des Routes, les crédits d'équipement, et ponctuellement les moyens dégagés pour l'acquisition de terrain et la construction de bâtiments.

Des "circuits de comptabilité" ou des "processus clients" sont mis en place. Ils permettent un suivi financier des études et du plan de charge du Laboratoire.

Fin des années 60, les "recettes propres" représentent les 2/3 des ressources des Laboratoires Régionaux. Pour une part importante, ces crédits sont des financements "État" transitant par les Services départementaux de l'Équipement.

Les exercices financiers des Laboratoires Régionaux sont parfois déficitaires. La Direction des Routes comble régulièrement les situations les plus difficiles.

Le grand ressort du financement des Laboratoires Régionaux est d'abord leurs activités. L'administration permet aux Laboratoires de construire eux-mêmes leur propre développement. C'est leur activité qui justifie les embauches et les investissements. Ce sont les prestations particulières qui financent - avec la Direction des Routes - les investissements, le renouvellement des machines, des recrutements, la formation des équipes. Dans cette période de fort développement économique national (« *les trente glorieuses* »), les Laboratoires Régionaux sont managés par une "politique de résultats".

Après 1968 nous assistons à une consolidation des activités et des effectifs jusqu'en 1977 (+3 % de progression annuelle), puis à un reflux (-1 % annuel).

Le système de financement et de gestion des Laboratoires Régionaux, puis des CETE, que l'on pourrait réduire par la formule "crédits publics, gestion privée", est mis en cause avec force à partir de 1970 par le Ministère du Budget et la Cour des Comptes. Il connaîtra une première réforme en 1972 le rapprochant des "normes administratives", puis lors de la l'identification et ensuite de l'intégration des non titulaires dans la fonction publique à partir de 1982.

L'exercice des responsabilités.

La responsabilité individuelle et la délégation sont très présentes dans les actes de direction au sein du réseau des Laboratoires.

L'exemple provient sans doute de la Direction des Routes. La forte personnalité d'André RUMPLER et la longévité de sa responsabilité à la tête de la Direction des Routes (et de la Circulation Routière) entre 1945 et 1960, suivi par celle de Roger COQUAND de 1960 à 1969 marquent le paysage. Au sein du Ministère des Travaux Publics, la Direction des Routes est la grande direction d'administration centrale. Son poids budgétaire est déterminant. L'utilisation de ses crédits est un enjeu pour beaucoup. Le rôle important de la Direction du Personnel n'apparaîtra qu'à la fin des années 60 lorsque la masse des effectifs et les questions liées à la gestion des hommes domineront.

La succession fréquente des Ministres des Travaux Publics, liée aux instabilités gouvernementales de la IV^e République, renforce le caractère déterminant des Directions d'Administration Centrale. Ce sont elles qui assurent la continuité de l'exercice public et qui lui fournissent beaucoup de son contenu.

Cette personnalisation se retrouve dans les différents secteurs de

l'administration et à beaucoup de niveaux.

La Direction du LCPC et ses Directeurs successifs se voient confiés la responsabilité et l'autorité de mener à bien l'organisation et le développement du réseau des Laboratoires. Le LCPC agit par délégation de la Direction des Routes. Il est le centre de direction du réseau des Laboratoires Régionaux, son lieu d'analyse, d'orientation et de mise en oeuvre.

Très vite - en 1954 - un service particulier chargé de cette direction des Laboratoires Régionaux apparaît au sein du LCPC : « *le Service des Liaisons Extérieures* ». Jean DURRIEU, alors Ingénieur des Ponts et Chaussée à Sens est appelé pour sa mise en place. Il assurera avec ténacité et combativité - et dans les moindres détails - cette responsabilité jusqu'en 1968 où il deviendra conseiller technique du Directeur des Routes. Erio PRANDI, Jean BERTHIER, Charles PAREY seront parmi ses successeurs et continuateurs.

Si le LCPC est le lieu de commandement du réseau des Laboratoires Régionaux, son "Service des Liaisons Extérieures" est celui qui assume effectivement cette responsabilité.

« *Trouver les hommes qu'il faut et leur confier la responsabilité de mener à bien l'objectif* », telle est la démarche. Dès la constitution des 11 premiers Laboratoires Régionaux en 1952 il s'agit de trouver de « *bons Ingénieurs des TPE* ». Ce choix qualitatif et la cible des Ingénieurs des TPE sont confirmés et renouvelés régulièrement. Cela posera quelques problèmes aux Ingénieurs des Ponts et Chaussées sur leur place dans cette construction... Mais la construction d'origine, qui a montré son efficacité, demeurera.

La Direction des Routes et le LCPC, tout en assurant un suivi et un contrôle permanent, délèguent aux Laboratoires Régionaux (à leurs Directeurs en particulier) toute initiative susceptible d'assurer le développement de ces organismes. Les Chefs de Laboratoires Régionaux sont des "patrons d'entreprise". Ils recrutent des auxiliaires en grand nombre. Ils rémunèrent selon le marché local et en fonction des résultats. Ils sanctionnent et licencient. Ils gèrent. Ils affectent les crédits disponibles en fonction des besoins. Ils démarchent les "clients" potentiels. Ils investissent. Cette dimension "entreprise" est très originale au sein de l'administration, y compris dans celle des Travaux Publics, puis de l'Équipement. Elle est amplifiée par la grande longévité d'exercice dans la fonction de Directeur de Laboratoire Régional. Les modes de gestion, les rapports sociaux dans les Laboratoires Régionaux seront fortement marqués par cette dimension "entreprise"... jusqu'à aujourd'hui.

Laboratoires Régionaux a assez vite diminuée. Les identités respectives du LCPC et des Laboratoires Régionaux se sont plus différenciées lors de la mise en place des CETE, puis lors de la transformation du LCPC en établissement public à caractère scientifique et technique en 1998. Cependant la fonction d'animation du réseau des Laboratoires, incombe toujours au LCPC.

Les rapports sociaux qui se sont déroulés au sein du réseau des Laboratoires ont contribué aussi à sa transformation.

La construction de ce réseau et des règles de vie interne a largement été inspirée de l'entreprise et de références sociales provenant du secteur industriel du bâtiment et des travaux publics et de celui de la chimie.

Pendant 40 ans, la quasi-totalité des effectifs des Laboratoires Régionaux sont des auxiliaires, recrutés pour leurs qualifications et en fonction du marché local. Les garanties et références sociales sont, au départ, des plus réduites. Il y a beaucoup d'improvisation et de laisser-faire dans ce domaine.

Les compétences et les performances sont les critères principaux de recrutement et de gestion des hommes, tout comme la qualité du service rendu sera celui de la hiérarchie administrative et ministérielle pour apprécier les Laboratoires.

Les luttes sociales d'une part, le besoin d'échanges et de rapprochement entre Laboratoires Régionaux où des diversités sont assez marquées d'autre part, conduisent à la construction d'une référence nationale sociale concernant les auxiliaires / non-titulaires de ce secteur.

Jusqu'en 1956 (circulaire RUMPLER) les réglementations sociales relèvent de chaque Laboratoire Régional. À partir de cette date la convention collective des industries chimiques devient la référence aux constructions qui verront le jour. La circulaire PELTIER de 1959 provoque l'unification des dispositions locales et débouche, au fil des luttes sociales qui se développeront (1965 - 1968 - 1969 - 1971), sur un « règlement » national régissant les personnels non titulaires du LCPC et des CETE en avril 1973. Entre-temps les références à la chimie auront été abandonnées au profit de celles de la fonction publique.

Les présences syndicales dans le réseau des Laboratoires des Ponts et Chaussées sont fortes et assez conformes aux particularismes de ces organismes. CGT et CFTC puis CFDT dominant de manière assez égale. La CGC est présente et influente.

L'histoire sociale des Laboratoires des Ponts et Chaussées est traversée par la quête d'une "convention collective nationale" spécifique à ce secteur. Cette démarche est étroitement liée à la recherche d'un statut pour ces organismes

atypiques : Service de l'Administration ? Établissement public ? Organisme privé ?

Le "règlement national" de 1973 constitue un point d'équilibre, mais il se heurte bien vite à la refonte du statut général des fonctionnaires en 1983-1984, précédée par la loi de titularisation de juin 1983 qui s'avérera largement inadaptée aux non-titulaires des Laboratoires Régionaux.

Un tournant devra alors être pris pour inventer de nouveaux dispositifs de recrutement et de gestion pour ces services techniques de l'administration de l'Équipement.

En conclusions.

La direction et la gestion des Laboratoires Régionaux sont déterminées par les choix de construction et d'évolution de ces organismes. Mais leurs activités et l'animation des hommes influencent ou amplifient ceux-là.

Le réseau LCPC - Laboratoires Régionaux - Organismes spécialisés part du besoin de renouvellement des techniques, d'un patrimoine routier affaibli et inadapté, et prend appui sur un modèle et une expérience américaine : études routières préalables en laboratoires et essais sur chantiers, innovations techniques et utilisation optimum des ressources disponibles, mécanisation des tâches.

Des sommes importantes auront été dégagées - le FSIR y contribuera pour beaucoup - pour créer de toute pièce ces Laboratoires, les doter en locaux, en matériels, en effectifs, leur permettre d'acquérir compétences et savoir-faire, leur assurer une autorité sans pareille entre 1960 et 1980. Ces sommes allouées auront été utilisées avec beaucoup de souplesse. La gestion des Laboratoires Régionaux est, au cours de la période étudiée, dominée par des logiques de résultats et le développement.

Cette construction résulte de la volonté de la Direction des Routes et du LCPC de mettre en place un outil hautement professionnel performant. Cela va produire l'émergence de grandes compétences techniques mais également dans l'animation des hommes, de la part d'Ingénieurs des TPE, d'Assistants, d'Opérateurs et d'Ouvriers auxiliaires qui vont constituer un ensemble professionnel de référence, mais relativement clos sur lui-même.

La création et le développement des Laboratoires Régionaux prennent, au cours de la période 1950 - 1970, la forme d'"une entreprise publique d'ingénierie, d'essais et de contrôles en matière de travaux publics" qui accompagne les grandes opérations d'aménagement du territoire de cette époque.

La période qui suivra va bouleverser ces réalités et interpeller les Laboratoires

Les transformations.

Dès son origine le réseau des Laboratoires Régionaux a été l'objet d'un suivi attentif de la part de la Direction des Routes et du LCPC. L'évaluation régulière de ses compétences, la diffusion de ses connaissances et savoir-faire permettront une adaptation continue du réseau qui n'échappera pas à des interrogations et à des mises en cause.

Ces transformations feront l'objet d'une seconde étude que j'ai débutée et qui sera produite cette année. Je peux cependant proposer plusieurs aspects qui m'apparaissent déterminer les évolutions du réseau des Laboratoires Régionaux.

Les Laboratoires Régionaux ont été créés pour répondre à des besoins immédiats et particuliers. 25 ans après ils avaient répondu à ces sollicitations : les techniques routières s'étaient profondément transformées, le plan de renforcement coordonné des routes nationales avait été mené à bien, la réalisation du plan autoroutier avançait à grands pas.

Le paysage technique, le territoire national, le tissu des entreprises de travaux publics s'étaient beaucoup transformé. Le réseau des Laboratoires des Ponts et Chaussées devait lui aussi évoluer.

Des procédés nouveaux, des innovations nombreuses sont redevables aux Laboratoires Régionaux. Des compétences se sont acquises, facilitées par une rémunération et des garanties sociales attractives, par une grande liberté de réflexion et d'expérimentation et une mise en pratique des processus ou procédés élaborés. La longue continuité d'activité professionnelle des agents des Laboratoires Régionaux a été un facteur déterminant de cette réussite tant au niveau des directions, qu'aux autres échelons d'activité de ces organismes. Des hommes et des équipes faisant autorité dans leurs domaines sont apparus.

Voulu et organisé dès le départ, le transfert de technologies, de compétences - et souvent d'hommes - s'est opéré entre ce réseau et les entreprises de travaux publics et d'ingénierie. Leurs rapports ont oscillé entre des coopérations actives et des concurrences ou mises en cause. Mais il n'est sans doute pas exagéré de dire qu'une part de la qualité et de la puissance des groupes d'ingénierie et de travaux publics français provient du réseau des Laboratoires. Aujourd'hui ces compétences sont mieux réparties et partagées.

Les rapports entre le LCPC et son réseau de Laboratoires Régionaux ont également évolués. La part de recherches et d'études générales au sein des

régionaux dans leurs fonctionnements et leurs finalités. Mais ils s'adapteront et constituent aujourd'hui un maillon important du réseau scientifique et technique du Ministère de l'Équipement.

L'aventure continue.

Denis GLASSON - mars 2002