

N° 2006-0019-01

juillet 2006

## **Mission d'assistance du CGPC au projet de réorganisation de la Direction générale des routes (DGR)**

**Mission d'assistance du CGPC  
au projet de réorganisation  
de la Direction générale des routes (DGR)**

établi par

**Christian BINET,  
Pierre FARRAN,  
Hubert PEIGNE,  
Jacques VIGNERON,**  
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

**Chantal LECOMTE,**  
inspectrice générale de l'équipement

**Destinataire**

Le Directeur général des routes

---

## note à l'attention de

Monsieur le Ministre des transports,  
de l'équipement, du tourisme et de la mer

A l'attention de :

Monsieur le Directeur général des routes

ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer



Conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
Le Vice-Président

La Défense, le 26 JUILLET 2006

Rapport n° 2006-0019-01 : Mission d'assistance du CGPC au projet de réorganisation  
de la Direction générale des routes (DGR)

Par note du 30 janvier 2006, vous avez souhaité bénéficier de l'assistance du Conseil général des ponts et chaussées pour la définition de la réorganisation de la DGR par extension de la mission confiée le 10 janvier 2005 au comité de pilotage sur la réforme des processus en matière d'investissement routier.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **MM. Christian BINET, Pierre FARRAN, Hubert PEIGNE, Jacques VIGNERON**, ingénieurs généraux des ponts et chaussées et **Mme Chantal LECOMTE**, inspectrice générale de l'équipement.

Les membres de la Mission ont procédé à un diagnostic de l'organisation actuelle et à une analyse de l'esquisse de réorganisation présentée par le DGR en décembre 2005.

Près de 60 auditions de personnalités internes et externes diverses ont été réalisées. Ces entretiens ouverts, riches et généralement étayés, ont permis d'apporter un éclairage très convergent sur certaines forces et faiblesses de l'organisation actuelle de la DGR.

La Mission insiste dans son rapport sur les grandes données qu'il lui semble nécessaire de prendre en compte. Elle souligne en particulier que si la qualité des équipes et leur implication dans la réussite des actions ont certes permis jusqu'ici de pallier en majeure partie les relatives inadaptations qui se sont progressivement créées, celles-ci risquent de compromettre à terme l'efficacité d'une direction « phare » du Ministère.

La Mission présente ensuite les principaux objectifs qu'elle a retenus pour élaborer sa proposition de réorganisation de la DGR :

- Regrouper et renforcer les fonctions d'orientations et de décisions « stratégiques » de l'État régulateur, responsable de la politique nationale de routes, en les séparant clairement, au sein de la DGR, des fonctions plus opérationnelles de développement et de gestion du réseau des routes nationales, qui sont celles d'un opérateur d'infrastructure de transport ;

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 21 22  
télécopie :  
01 40 81 23 24  
courriel :  
Cgpc-sg  
@equipement.gouv.fr

.../...

- Évaluer les résultats afin de « rétroagir » sur les orientations stratégiques dans le but de corriger ou d'adapter le système de management de la qualité interne à la DGR, en cohérence avec ceux de ses partenaires (Direction Interdépartementales des Routes et Directions Régionales de l'Équipement (Service de Maîtrise d'ouvrage notamment) pour accroître, de façon continue, la maîtrise de la qualité ;
- Tenir compte des nombreuses forces existantes, en conservant des pôles, dont l'efficacité a fait ses preuves, tout en s'adaptant aux exigences extérieures nouvelles et à l'évolution structurelle des besoins ;
- Assurer, dans le domaine routier, le « pilotage du RST » dont celui-ci a besoin et s'appuyer sur lui pour obtenir son assistance et sa capacité d'expertise, en particulier dans l'animation de la politique technique et le recueil des données, en cohérence avec les besoins des collectivités locales d'une part et de l'Union Européenne d'autre part ;
- Offrir aux services locaux un dialogue au niveau adéquat de responsabilité, plus exigeant de part et d'autre, en déléguant en confiance et en s'organisant en mode « projet » pour travailler ensemble, passer des commandes et contrôler leur respect.

La Mission estime que la réorganisation doit intervenir dès maintenant, afin d'accompagner dès le départ la réforme profonde en cours des services extérieurs.

Mais la Mission pense que la réorganisation ne suffira pas en elle-même et qu'elle doit être complétée par une évolution importante des méthodes de travail tant en interne qu'avec les nouveaux services déconcentrés.

Enfin, bien que la Mission ne soit saisie que de la question de l'organisation de la DGR, il lui est nettement apparu, au cours de ses travaux, qu'une réflexion sur la pertinence de la séparation actuelle de certaines missions entre DGR et DSCR devait être conduite rapidement.

En conclusion, la Mission propose une réorganisation qui repose sur la création de quatre départements chargés :

- de la stratégie et de la politique routière ;
- du développement et des contrats ;
- de la gestion du réseau hors contrat ;
- des ressources du programme routes ;

et la création de deux missions :

- une mission d'audit ;
- une mission des affaires internationales.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

***Signé***

**Claude MARTINAND**

**Diffusion du rapport n° 2006-0019-01**

- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (dont 1 exemplaire transmis au responsable de la mission stratégie)	2 ex
- le directeur général des routes	5 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- les auteurs du rapport	5 ex
- archives CGPC	1 ex

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
Résumé du rapport	3
INTRODUCTION	5
Chapitre I Rappel des missions de la DGR, de son organisation actuelle et de sa réorganisation présentée par le Directeur général	7
▪Analyse	9
▪Diagnostic global	11
Chapitre II Conditions de cohérence avec la refonte en cours du processus d'élaboration des investissements routier nationaux	13
❖ Différences et similitudes des démarches relatives aux opérations sous contrat et hors contrat	15
❖ Tableau 1 : Présentation schématique des phases de production des investissements	17
Chapitre III Proposition de réorganisation de la DGR	18
▪A Les grandes données à prendre en compte pour la réorganisation	18
▪B Les principaux objectifs de la réorganisation	19
▪C Notre proposition d'organisation	21
❖ Tableau 2 : Synoptique de notre proposition	24
❖ Tableau 3 : Positionnement schématique des pôles dans les phases de production des investissements	25
Justifications détaillées	26
CONCLUSION	32
ANNEXES	
Annexe 1 Lettre de demande de mission du DGR	34
Annexe 2 Liste alphabétique de personnes entendues	36
Annexe 3 Principes généraux des contrôles liés à la maîtrise de la qualité	38
❖ Schéma de maîtrise de la qualité	39
Annexe 4 Organigramme et organisation actuelle des missions de la DGR	41
Annexe 5 Esquisse de réorganisation présentée par le Directeur général	45
Annexe 6 Signification des abréviations utilisés	50
Annexe 7 Bibliographie	51

## Résumé du rapport

Par lettre du 30 janvier 2006, adressée au Vice-Président du CGPC, le Directeur général a souhaité bénéficier de l'assistance du CGPC pour la définition de la réorganisation de la DGR par extension de la mission confiée le 10 janvier 2005 au comité de pilotage sur la réforme des processus en matière d'investissement routier.

Cette mission d'assistance a été confiée à Mme Chantal Lecomte et MM. Christian Binet, Pierre Farran, Hubert Peigné et Jacques Vigneron et confirmée par lettre du Vice-Président du CGPC en date du 12 avril 2006.

Les membres de la Mission ont procédé à un diagnostic des avantages et inconvénients de l'organisation actuelle et à une analyse de l'esquisse de réorganisation présentée par le DGR en décembre 2005.

Près de 60 auditions de personnalités internes et externes diverses ont été réalisées de janvier à début mars 2006. Trois questions principales ont été posées :

- pourquoi « réformer » la DGR ?
- maintenant ou plus tard ?
- comment réformer ?

Ces entretiens ouverts, riches et généralement étayés, ont permis d'apporter un éclairage très convergent sur certaines forces et faiblesses de l'organisation actuelle de la DGR.

Ils ont contribué à motiver les orientations et les objectifs de la réorganisation et à présenter une proposition de réorganisation plus large et plus tranchée, en cohérence avec les préconisations déjà validées pour la refonte du processus de production des investissements sur le réseau routier national.

La Mission insiste dans son rapport sur les grandes données qu'il lui semble nécessaire de prendre en compte pour la réorganisation de la DGR.

Elle souligne en particulier que l'organisation actuelle correspond à un contexte qui a profondément évolué depuis quelques années.

La qualité des équipes et leur implication dans la réussite des actions ont certes permis jusqu'ici de pallier en majeure partie les relatives inadaptations qui se sont progressivement créées, mais au prix de difficultés de plus en plus grandes, soulignées par les différents interlocuteurs, tant en interne qu'en externe, et qui risquent de compromettre à terme l'efficacité d'une direction « phare » du Ministère.

La Mission présente ensuite les principaux objectifs qu'elle a retenus pour élaborer sa proposition de réorganisation de la DGR :

- Regrouper et renforcer les fonctions d'orientations et de décisions « **stratégiques** » de l'État régulateur, responsable de la politique nationale de routes, en les séparant clairement, au sein de la DGR, des fonctions plus opérationnelles de développement et de gestion du réseau des seules routes nationales, qui sont celles d'un opérateur d'infrastructure de transport
- Évaluer les résultats afin de « **rétroagir** » sur les orientations stratégiques dans le but de corriger ou d'adapter le système de management de la qualité interne à la DGR, en cohérence avec ceux de ses partenaires (DIR et SMO notamment) pour accroître, de façon continue, la maîtrise de la qualité
- Tenir compte des nombreuses **forces existantes**, en conservant des pôles, dont l'efficacité a fait ses preuves, tout en s'adaptant aux exigences extérieures nouvelles

ou croissantes et à l'évolution structurelle des besoins (débat et concertation, relations internationales, **exploitation** et services aux usagers, maintenance et réhabilitation, développement de la contractualisation, contrôle du respect des contrats...)

- Assurer, dans le domaine routier, le « **pilotage du RST** » dont celui-ci a besoin et s'appuyer sur lui pour obtenir son assistance et sa capacité d'expertise, en particulier dans l'animation de la **politique technique et le recueil des données**, en cohérence avec les besoins des collectivités locales d'une part et de l'Union Européenne d'autre part

- Offrir aux services locaux un **dialogue de haut niveau**, plus exigeant de part et d'autre, en déléguant en confiance et en s'organisant en mode « projet » pour travailler ensemble, passer des commandes et contrôler leur respect

La Mission estime que la réorganisation doit intervenir dès maintenant, afin d'accompagner dès le départ la réforme profonde en cours des services extérieurs (création des SMO et des DIR).

Mais la Mission pense que la réorganisation ne suffira pas en elle-même et qu'elle doit être complétée par une évolution importante des méthodes de travail tant en interne qu'avec les nouveaux services déconcentrés.

Par ailleurs, la Mission n'a pas jugé de son ressort - et cela ne lui était pas demandé - de traiter de la méthode de mise en oeuvre interne à la DGR du projet de réorganisation : discussion, partage du diagnostic, connaissance et appréciation des enjeux personnels pour les responsables et agents concernés, adhésions, craintes ou réticences possibles au changement, conditions de concertation ou de négociation...

Enfin, bien que la Mission ne soit saisie que de la question de l'organisation de la DGR, il lui est nettement apparu, au cours de ses travaux, qu'une réflexion sur la pertinence de la séparation actuelle de certaines missions entre DGR et DSCR devait être conduite rapidement.

En conclusion, la Mission propose une réorganisation qui repose sur la création de quatre départements chargés :

- de la stratégie et de la politique routière ;
- du développement et des contrats ;
- de la gestion du réseau hors contrat ;
- des ressources du programme routes ;

et la création de deux missions :

- une mission d'audit,
- une mission des affaires internationales.



## INTRODUCTION

### Rappel de la mission

Par lettre du 30 janvier 2006 jointe en annexe, adressée au Vice-Président du CGPC, le Directeur général des routes a souhaité bénéficier de l'assistance du CGPC pour sa réorganisation et, pour ce faire, que puisse être étendue la mission faisant suite à la demande du DGR du 20 décembre 2004 et confiée par décision du 10 janvier 2005 au comité de pilotage de la refonte des processus de production en matière d'investissement routier.

Cette mission d'assistance à la réorganisation de la DGR a été confiée par lettre du 12 avril 2006 à Mme Chantal Lecomte et MM. Christian Binet, Pierre Farran, Hubert Peigné et Jacques Vigneron.

Comme le souligne la lettre du Directeur général des routes, cette assistance englobe :

- un diagnostic des avantages et inconvénients de l'organisation actuelle ;
- une analyse des orientations envisagées à ce stade pour la réorganisation, telles qu'elles ont été présentées aux agents et aux organisations syndicales fin 2005 ;
- des propositions d'orientations bâties sur ce diagnostic et cette analyse, articulées avec les préconisations déjà validées pour la refonte des processus de production en matière d'investissement routier.

Dans sa lettre du 30 janvier 2006, le Directeur général indiquait qu'il souhaitait disposer des conclusions de cette mission complémentaire pour la fin du mois de mars 2006.

### Le déroulement de la mission

Notre mission s'est déroulée sans difficulté particulière.

Afin d'enrichir le diagnostic et les analyses des membres de la mission, le principe de procéder à un nombre significatif d'auditions a été retenu .

Près de 60 auditions<sup>1</sup> de personnalités internes et externes diverses, d'une durée moyenne de une à deux heures chacune, ont ainsi été réalisées de janvier à début mars 2006. Trois questions principales ont été posées :

- pourquoi « réformer » la DGR ? (quelles difficultés concrètes repérées ?)
- maintenant ou plus tard ?
- comment réformer ? (non pas selon quelles méthodes de pilotage du changement mais selon quels principes et en vue de quelle réorganisation ?)

Les réponses à ces questions et les entretiens plus ouverts, riches et généralement étayés, ont permis d'apporter un éclairage très convergent sur certaines forces, faiblesses ou insuffisances de l'organisation actuelle de la DGR. Ils ont contribué à motiver les orientations et les objectifs de la réorganisation et à présenter une proposition de réorganisation plus large et plus tranchée, en cohérence avec les préconisations déjà validées pour la refonte en cours du processus d'élaboration des projets d'investissement sur le réseau routier national.

<sup>1</sup> Voir en annexe le tableau des personnes entendues.

Il convient ici de remercier vivement tous ceux qui ont accepté de consacrer de leur temps et qui ont ainsi contribué à enrichir sensiblement la présente mission.

Compte tenu de la complexité, de l'importance des enjeux et des délais très courts impartis pour mener à bien la mission, nous avons estimé que les réflexions et propositions devaient s'appuyer sur un diagnostic, plus global que détaillé, des principales forces et faiblesses, telles qu'elles ont pu être détectées lors des auditions et après examen attentif de l'organisation actuelle.

Par ailleurs, nous n'avons pas estimé souhaitable ni possible de limiter nos observations, propositions ou suggestions au seul choix des variantes issues des options de l'esquisse de réorganisation, présentée par le Directeur général en décembre 2005.

Nous n'avons pas jugé de notre ressort de traiter de la méthode de mise en oeuvre interne à la DGR du processus de réorganisation : discussion et partage du diagnostic, connaissance et appréciation des enjeux pour les acteurs concernés, adhésions, craintes ou réticences possibles au changement, conditions de concertation ou de négociation... Toutefois, lors des auditions, quelques éléments d'information de ce type ont été, occasionnellement et très partiellement recueillis. Ils n'ont pas été traduits dans le présent rapport et, comme convenu lors des auditions afin de préserver la plus grande liberté de parole possible, les « verbatim » n'ont pas été annexés.

### **Présentation générale du rapport**

**Le chapitre I** rappelle les missions actuelles de la DGR telles qu'elles ressortent du décret du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère, l'organisation actuelle de la DGR (résultant de l'arrêté du 17 juillet 2005) ; ainsi que l'esquisse de réorganisation présentée par le Directeur général en décembre 2005. Ce rappel est accompagné de notre analyse et de notre diagnostic global.

**Le chapitre II** résume l'avancement actuel de la refonte du processus d'élaboration de investissements routiers sur le réseau national, dont la cohérence avec la réorganisation de la DGR doit être assurée, avec en annexe une note relative aux principes généraux des contrôles liés à la maîtrise de la qualité.

**Le chapitre III** présente, de façon synthétique, les grandes données à prendre en compte et les principaux objectifs que nous avons retenus pour élaborer notre proposition de réorganisation de la DGR, avec les principales justifications qui nous paraissent la soutenir.

## **Chapitre I Rappel des missions de la DGR, de son organisation actuelle et réorganisation initialement présentée par le Directeur général**

Les missions de la DGR sont fixées par le décret du 16 mai 2005, article 8 du décret n°2005-471 du 16 mai 2005 :

*« La direction générale des routes veille à la cohérence du réseau routier dans son ensemble.*

*Sous réserve des dispositions régissant les ouvrages internationaux, elle élabore et met en oeuvre la politique de développement, de modernisation, d'entretien et de viabilité du réseau national des routes et autoroutes.*

*Elle veille à la sécurité des infrastructures de ce réseau.*

*Elle anime et coordonne l'action des services du ministère dans le domaine des infrastructures routières.*

*En liaison avec la direction générale de la mer et des transports, elle assiste le ministre dans l'exercice de la tutelle de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.*

*Elle assure le contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes.*

*Elle veille au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art.*

*Elle définit les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier, le cas échéant conjointement avec les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle définit en association avec ces collectivités les normes et règles techniques adaptées à la spécificité de chacun des réseaux.*

*Dans ses domaines de compétences, elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, à la définition des orientations du réseau des organismes scientifiques et techniques du ministère ainsi qu'à la mise en oeuvre et la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique.*

*Elle anime les activités d'ingénierie publique menées pour compte propre qui sont confiées aux services dans ses domaines de compétences.*

*Elle prépare et conduit les actions européennes et internationales dans les mêmes domaines.*

*Elle contribue à la connaissance statistique des réseaux et à la diffusion des données correspondantes, ainsi qu'à la sécurité et la cohérence de l'exploitation. »*

## Organisation actuelle<sup>2</sup>

Afin de répondre à ses missions, conformément à l'arrêté du 17 mai 2005 fixant son organisation, la DGR s'est dotée :

De quatre sous-directions et bureaux :

- planification et budget ;
- autoroutes et ouvrages concédés ;
- investissements routiers ;
- gestion du réseau.

D'un secrétariat général.

De quatre missions :

- Mission économie et affaires européennes ;
- Mission des affaires internationales ;
- Mission environnement ;
- Mission du contrôle des concessions.

Et sont rattachés à la Direction Générale :

- un chargé de mission,
- un conseiller juridique,
- un chargé du cabinet et des relations avec la presse,
- un correspondant du cabinet,
- une Mission de la stratégie et de la réorganisation des services.

Elle reçoit l'assistance de quatre services techniques centraux :

SETRA, CETU, CNPS, CERTU.

## Esquisse de réorganisation présentée par le Directeur général en décembre 2005

Cette esquisse<sup>3</sup> prévoyait 6 sous-directions et proposait :

- de séparer budget et planification ;
- de regrouper avec le budget et le contrôle de gestion les ressources humaines du programme routes et les marchés de la DGR ;
- de confier l'animation des DIR et des SMO respectivement à la gestion du réseau non concédé et au développement du réseau non concédé ;
- de regrouper les affaires européennes et internationales en les séparant du reste ;
- de maintenir rattaché au directeur général la stratégie et la réorganisation des services ;
- de regrouper la mission de correspondant du cabinet avec celle du Cabinet ;
- de renforcer les « bureaux » RAR OP et RAR FI pour répondre aux exigences nouvelles liées aux contrats de partenariat public privé, en rattachant, *dans une première étape*, la mission de contrôle des autoroutes à la sous-direction des concessions autoroutières et en créant des antennes régionales.

<sup>2</sup> Voir en annexe 4 l'organigramme et détail des bureaux ainsi que des principales missions.

<sup>3</sup> Voir en annexe 5 l'esquisse de réorganisation présentée par le DGR en décembre 2005.

## **Analyse et observations de la mission relatives à l'organisation actuelle et à l'esquisse de réorganisation**

L'organisation actuelle, correspondant à l'arrêté du 17 mai 2005 fixant l'organisation de la DGR, repose sur des sous-directions et bureaux qui se sont créés et développés dans le temps en fonction de l'évolution des procédures et des modalités d'instruction, en conservant le principe de la centralisation de la plupart des décisions de financement et des décisions les plus importantes d'approbation des opérations d'investissement ou d'entretien et d'exploitation du réseau d'infrastructure hors contrats.

Nous pensons que, dans les phases amont de réflexion, la séparation entre les projets du domaine concédé (sous contrats) et ceux du domaine non concédé (hors contrats) reste trop forte.

Cette séparation est en revanche justifiée, dans les phases aval de négociation puis de passation des contrats, par les relations, très particulières et de nature différente de celles internes à l'État, qu'il convient d'assurer avec les partenaires et par l'intérêt pour ceux-ci de disposer d'un interlocuteur unique.

Même si, derrière une lisibilité insuffisante de l'organisation, une certaine capacité de coordination interne a été introduite par une évolution des pratiques de travail, cette organisation maintient encore un cloisonnement important et sans doute excessif entre :

- la planification et les décisions d'opportunité,
- les études et les réalisations,
- les réseaux sous contrats et hors contrats,
- la gestion et le développement ou la réhabilitation du réseau.

Elle a conduit à donner peu à peu une trop forte importance aux missions opérationnelles, au détriment de la réflexion et des orientations stratégiques reposant en quasi totalité sur la seule sous-direction : « planification et budget », notamment en matière de programmation pluriannuelle et de scénarios réalistes d'aménagement des itinéraires, alors que cette sous-direction ne dispose pas réellement de moyens correspondant à ces tâches.

Quatre missions « indépendantes » ont été créées par la suite pour répondre à des besoins de compétences transversales. Mais la distinction, entre les fonctions de « centre de ressources », tant pour la DGR que pour les services déconcentrés, en particulier lors de la préparation des débats publics, et la fonction de préparation des orientations stratégiques de l'État, n'apparaît pas clarifiée, indépendamment de la question de la distinction entre affaires internationales et affaires européennes.

La cinquième mission, de la « stratégie et de la réorganisation des services », rattachée à la direction générale, inclut, de façon provisoire, les deux pôles :

- effectifs et ressources humaines,
- contrôle de gestion.

Appréciée, cette mission répond, judicieusement et semble-t-il efficacement, d'une part, aux besoins nés de la réforme des services déconcentrés (création des DIR) et, d'autre part, aux exigences de la LOLF.

L'animation des SMO, essentielle en matière de développement du réseau, reste cependant à développer et à organiser, en cohérence avec la refonte en cours du processus de production des investissements routiers, qu'ils soient sous ou hors contrats.

Cette organisation montre donc aujourd'hui de plus en plus ses limites et ses faiblesses, auxquelles l'esquisse de réorganisation, présentée en décembre 2005, tente de remédier, au moins en partie.

Il nous semble effectivement que l'esquisse de réorganisation, présentée par le DGR en décembre 2005, s'efforce de corriger plusieurs faiblesses de l'organisation actuelle face aux évolutions récentes :

- par le renforcement du contrôle des concessions ;
- par un allègement du plan de charge de la sous-direction des autoroutes concédées ;
- par le renforcement des moyens consacrés à la planification ;
- par le regroupement des compétences de la DGR dans les domaines de la socioéconomique, des études de trafic, de l'environnement, du développement durable, de la planification et des débats publics ;
- par le renforcement des moyens consacrés aux études préliminaires et aux phases amont des projets.

L'esquisse de réorganisation soulève clairement la question des interfaces entre, en amont, les orientations stratégiques et le pilotage des études d'opportunité et, plus en aval, entre le pilotage des études d'avant-projet et celui des réalisations pour les opérations contractualisées et pour celles non contractualisées, notamment lors de la phase de mise au point des avant-projets avant enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ou après la déclaration d'utilité publique.

A l'issue des auditions et du diagnostic effectué, nous nous sommes également interrogés sur :

- la création d'antennes régionales en appui du renforcement du contrôle du respect des contrats envisagée dans la réorganisation de la mission de contrôle des autoroutes ;
- le maintien d'une séparation entre le pilotage des études sur le réseau non contractualisé et celles des opérations contractualisées ;
- la limite entre études d'avant-projets et réalisation, démarches effectivement très différentes selon qu'il s'agit d'opérations contractualisées ou non contractualisées.

De plus, comme le souligne la lettre de demande d'assistance du DGR, l'esquisse de réorganisation soulève de proche en proche une série d'autres questions....

C'est pourquoi nous nous sommes efforcés de définir d'abord les principaux fondements et objectifs préalables à une réorganisation de la DGR. Nous proposons ensuite, en la justifiant, une réorganisation de l'ensemble de la DGR qui nous semble cohérente avec ces objectifs et qui reste articulée avec les préconisations déjà validées pour la refonte des processus de production en matière d'investissement routier.

## Diagnostic global

La DGR reste une grande Direction d'Infrastructures (celles des Routes Nationales) dont l'autorité et les arbitrages sont recherchés et attendus.

Elle dispose de nombreuses forces qui ont été d'ailleurs soulignées lors des auditions.

Ses agents et ses responsables, à tous les niveaux, se préoccupent personnellement de l'efficacité et sont soucieux de la production.

En liaison avec un très grand nombre de services extérieurs (DRE, DDE) et sociétés « contractantes », sans omettre les services techniques centraux et les relations, multiples et nécessaires, avec les autres directions d'administration centrale, la DGR assure, malgré de nombreuses difficultés, le pilotage de la réalisation d'infrastructures nouvelles (notamment de grands projets qu'elle mène à bien) et dont elle fait assurer ensuite la gestion et l'exploitation directe pour la partie non contractualisée.

En son sein la DGR dispose d'agents expérimentés, dévoués et très impliqués, possédant des compétences techniques, administratives, juridiques et financières lui permettant à la fois :

- d'instruire les affaires dans le cadre des procédures en vigueur,
- d'éclairer les décisions du Directeur général ou du Ministre,
- et d'être un « centre de ressources national », accessible et ouvert, en appui des services déconcentrés.

Récemment, la DGR a su anticiper (préfigurer) la réforme des services déconcentrés, en mettant en place une organisation temporaire de type « conduite de projet », afin de répondre du mieux possible aux besoins complexes résultants de la création des nouveaux services (principalement des DIR).

Ces derniers soulignent leur satisfaction de disposer d'un interlocuteur national particulièrement attentif et à l'écoute de leurs préoccupations.

Néanmoins l'examen de l'organisation actuelle, les informations recueillies et les nombreuses auditions préalables ont permis de repérer quelques faiblesses, attentes ou besoins insuffisamment satisfaits. Parmi lesquels notamment :

- Les préoccupations opérationnelles, liées à l'exercice trop centralisé des fonctions d'opérateur d'infrastructure, entraînent la DGR à devoir traiter l'urgence quotidienne, réduisant ainsi les disponibilités indispensables à la **réflexion stratégique**, la planification, la programmation pluriannuelle et à l'orientation de la politique routière générale (élaboration d'une politique nationale des routes, réflexion générale sur la tarification, cohérence avec les autres réseaux, définition des niveaux de services...).

Le constat externe et interne confirme donc que la DGR agit trop dans l'urgence, en s'efforçant de fournir directement des réponses intelligentes à des questions qui, soit le sont moins, soit sont inopportunes, au détriment du temps nécessaire qu'il conviendrait de consacrer à l'intérêt général.

- Un besoin très fort de **dialogue à plus haut niveau**, sérieusement préparé, plus exigeant, accompagné de prises de décision en temps utile.
- Une contribution très insuffisante au **pilotage du RST** et de la politique technique dans les domaines routiers.
- Le manque cruel d'un **système moderne et puissant de management des connaissances et de travail « collaboratif »** (gestion et partage des connaissances, des compétences, des pratiques, des consignes aux services déconcentrés et formation en ligne...)
- Une réelle difficulté à passer des commandes stratégiques, à créer la confiance par des exigences réciproques et des contrôles adaptés et parallèlement à **déléguer** tout en restant responsables des résultats (notamment en cohérence avec la refonte du processus d'élaboration des investissements.)
- Une difficulté à travailler en interne ensemble en s'organisant en « mode projet » et à **décloisonner** une organisation très liée à la gestion de procédures.
- Une difficulté à évaluer les enjeux relatifs des différents réseaux pour l'ensemble des déplacements, en particulier en **milieu urbain** ou périurbain.
- Une **dispersion des compétences** au sein de la direction, dans l'organisation actuelle.
- La faiblesse de **l'évaluation** et de la réactivité aux retours d'expérience.
- L'absence de clarté dans les décrets actuels de la séparation de certaines missions entre la **DGR et la DSCR, en matière d'exploitation et de sécurité** de la route.



## Chapitre II Conditions de cohérence avec la refonte en cours du processus d'élaboration d'un investissement routier national

Comme le souligne le Directeur général dans sa demande d'assistance :

*« la réorganisation de la fonction d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique routière par la DGR interfère évidemment avec la refonte du processus de production en matière d'investissement routier, et notamment avec les volets suivants de la commande passée au comité de pilotage à la demande du DGR du 20 décembre 2004:*

- la clarification des rôles de la DGR, de la maîtrise d'ouvrage locale (SMO), de la maîtrise d'œuvre (DIR) et des services du réseau scientifique et technique ;*
- le rôle de l'inspection générale dans le processus de conseil et de contrôle, et parallèlement la clarification dans ses différents aspects du système de contrôle extérieur et externe ;*
- la formalisation des commandes entre les acteurs s'appuyant sur la mise en place de dispositifs améliorés de contrôle, de suivi et d'évaluation de la maîtrise de la qualité des études et des travaux des opérations, de leurs coûts d'objectifs et de leurs délais ;*
- l'articulation entre d'une part les différentes phases d'études et de décisions et d'autre part les processus de concertation avec le public ;*
- la mise en œuvre d'un processus d'évaluation et de bilan au titre des aspects socio-économiques, financiers, de la sécurité et de l'environnement ;*
- l'amélioration de la prise en compte de la sécurité et de l'exploitation dans la conception des infrastructures. »*

Il n'est donc pas inutile de rappeler dans ce chapitre les points importants des réflexions en cours au sein du comité de pilotage chargé d'animer cette refonte.

Un processus de production d'un investissement routier est un processus continu de mise au point d'un système toujours complexe, jamais répétitif à l'identique, nécessitant de nombreux allers et retours, voire des remises en causes plus ou moins profondes, qui exige un dialogue relatif aux évolutions de la commande initiale.

Il semble malgré tout possible de distinguer quelques grandes phases dont les objectifs ne sont pas de même nature :

### **1. La phase de planification** de l'ensemble des opérations :

C'est celle des études de planification (reposant actuellement sur les décisions du CIADT de décembre 2003 suivi des CIACT du 14 octobre 2005 et du 6 mars 2006), des partis généraux d'aménagement, de la stratégie, des scénarios d'aménagement progressif. Cette phase nécessite, pour la DGR, des réflexions centralisées et la capacité de dialoguer avec les DRE sur les itinéraires et les orientations possibles, le contexte, les financements, les grandes échéances....

Elle se conclut par les décisions correspondantes du Ministre ou de la DGR.

## 2. La phase<sup>4</sup> de l'évaluation de l'opportunité de chaque opération :

C'est celle des études dites « d'opportunité » qui débouchent sur la concertation ou le débat public.

Cette phase nécessite des compétences de niveau national et la capacité, pour la DGR, (sauf décision de délégation pour les opérations sans enjeu national) de passer les commandes d'études d'opportunité en concertation avec les DRE et de décider du lancement du débat ou de la concertation.

Elle se conclut par les décisions correspondantes du Ministre ou du **Directeur général** par délégation (« décision de principe et de la suite donnée au débat ou à la concertation »).

## 3. La phase de l'élaboration du programme de l'opération :

C'est celle des études dites « d'avant-projet » dont la précision est adaptée aux difficultés et points sensibles détectés et aux exigences des procédures (en particulier au regard de la DUP ou des impacts environnementaux) et des objectifs généraux tels que la sécurité routière ou la maîtrise des coûts.

Cette phase est susceptible d'être largement déléguée. Cependant, pour les très grandes opérations, la « régionalisation » d'une maîtrise ouvrage opérationnelle n'est pas encore tranchée.

Dans tous les cas cette phase nécessite, pour la DGR, la capacité de préparer les commandes stratégiques<sup>5</sup> d'études d'élaboration du programme, de façon concertée avec les DRE et les SMO.

Elle est d'ailleurs complétée par la commande opérationnelle du DRE au SMO qui détaille les orientations et précise l'organisation et les conditions de la maîtrise de la qualité.

Elle se poursuit par les études d'élaboration de l'avant-projet associant l'exploitant qui valide les dispositions relatives à l'exploitation et à la maintenance, après avoir explicité ses besoins et fait accepter des exigences.

Elle débouche sur la décision d'approbation de l'avant-projet puis, après concertation inter-administrative, sur celle de lancer l'EUP. Ces décisions sont déléguées, sauf exception, au DRE.

Le dossier d'EUP inclut le coût de l'opération et informe sur les modalités prévisionnelles de financement correspondant à la solution retenue.

## 4. La phase de mise au point du programme de l'opération :

Cette mise au point est nécessaire pour tenir compte des suites de l'EUP et de la définition des engagements de l'État dont le dossier correspondant est mis à la disposition du public parallèlement à la publication de la DUP.

L'ensemble de cette phase se conclut par la décision d'approbation du programme définitif de l'opération.

Cette décision est déléguée sauf exception<sup>6</sup> au DRE qui approuve, sous réserve du respect de la commande du Directeur général, l'avant-projet modificatif, lorsque ce dernier apparaît nécessaire, comme c'est le cas généralement.

<sup>4</sup> Les phases 1 et 2 peuvent s'inverser selon l'importance et l'historique des liaisons.

<sup>5</sup> La commande comporte normalement les premiers éléments d'orientation ou de cadrage (notamment financier) issus de la phase précédente. Elle constitue le « mandat » au Préfet de Région, la feuille de route du DRE.

<sup>6</sup> Cas des opérations sous contrats en particulier.

### 5. La phase de **conception détaillée et de réalisation** :

Cette phase n'est pas identique dans le cas des **réalisations sous contrats** (délégations de service public de type concession ou contrats de partenariat) et dans le cas des **réalisations hors contrats**, en interne à l'État.

Cette phase nécessite, pour la DGR, la capacité de passer des contrats de Partenariat Public Privé au sens large et, dans les cas des réalisations hors contrats, internes à l'État, de programmer les moyens de financement et d'en suivre l'exécution, voire de décider des évolutions éventuelles de la commande initiale du **Directeur général**, en cas de demande de modification.

Le tableau ci-dessous présente les principales différences et similitudes des deux démarches relatives aux opérations sous contrat et hors contrat :

<b>Cas des réalisation sous contrats (partenariat public privé)</b>	<b>Cas des réalisations hors contrats (commandes internes à l'État)</b>
Élaboration du contrat	Élaboration de la commande de projet
Mise en concurrence	Choix du concepteur
Mise au point du contrat	Mise au point de la commande
Passation du contrat	Commande d'études de projet
<i>Exécution du contrat</i>	Exécution de la commande
<i>Études de projet</i>	Études de projet
(Droit d'évocation)	
<i>Décision interne d'approbation du projet après validation par l'exploitant</i>	Décision (DRE) d'approbation du projet après validation par l'exploitant (DIR)
<i>Réalisation des travaux</i>	Réalisation des travaux
Contrôle extérieur de conformité	
<i>Remise à l'exploitant</i>	Remise à l'exploitant
Inspection Préalable à la Mise en Service	
Autorisation de mise en service	
Contrôle du respect du contrat et des niveaux de services requis	Contrôle du respect de la commande et des niveaux de services requis
Retours d'expérience	
Observations Bilans Évaluation	

*En italique : décisions et responsabilités non internes à l'État*

NB : Les travaux des collectivités sur le domaine routier national sont susceptibles de suivre un cheminement différent ou simplifié mais les responsabilités respectives et les procédures à adopter<sup>7</sup> nécessitent une clarification.

<sup>7</sup> Voir notamment la question de la délégation de maîtrise d'ouvrage et évolution de la loi MOP.

Dans le contexte nouveau d'une organisation recentrée sur le champ routier (un SMO par région et 11 DIR), s'appuyant sur des services plus structurés et mieux organisés à travers la mise en place de systèmes explicites de maîtrise de la qualité, une nouvelle répartition des rôles entre l'échelon national et les échelons locaux devra être mise en œuvre.

L'échelon central sera en charge de passer une commande fonctionnelle (puis de la suivre) à un échelon local qui assurera la fonction de maîtrise d'ouvrage, en charge d'élaborer le programme, d'en maîtriser sa qualité dans le respect de la commande.

Le caractère évolutif des projets routiers conduira à des ajustements de la commande qui devront se faire dans un dialogue plus continu entre la DGR et les maîtres d'ouvrage déconcentrés, dialogue qui devra se faire dans un respect des rôles de chacun, notamment dans le cadre d'une déconcentration marquée par des exigences (mise en place de systèmes qualité), mais laissant s'exercer les responsabilités déléguées.

**En conclusion** de ce chapitre, il est possible de considérer que la cohérence de la réorganisation de la DGR avec la refonte du processus d'élaboration des investissements repose en partie sur la prise en compte des cinq phases principales d'élaboration présentées et décrites ci-dessus :

- la phase de planification de l'ensemble des opérations ;
- la phase de l'évaluation de l'opportunité de chaque opération ;
- la phase de l'élaboration du programme de l'opération ;
- la phase de mise au point du programme de l'opération ;
- la phase de conception détaillée et de réalisation.

Le tableau ci-après résume de façon très synthétique les phases et les **niveaux de responsabilité** intéressant la DGR<sup>8</sup> en distinguant les cas de réalisations sous contrats et celles hors contrats :

<sup>8</sup> Le contrôle extérieur est un élément essentiel de la maîtrise de la qualité par la DGR ou par le délégataire. La question de son organisation est importante mais est indépendante du processus général d'élaboration (voir la note **annexe**).

### Présentation schématique des phases de production des investissements

Phases	Commande	Exécution	Décisions d'approbation	Dossiers ou études
1 Planification	<b>DGR</b>	DGR	<b>DGR</b>	de planification
2 Opportunité	<b>DGR</b>	DRE	<b>DGR</b> <i>ou DRE</i>	préliminaires
3 Définition du programme	<b>DGR</b> <i>ou DRE</i>	SMO	<b>DRE</b> <i>ou DGR</i>	d'avant-projet
4 Mise au point du programme	<b>DRE</b> <i>ou DGR</i>	SMO	<b>DRE</b> <i>ou DGR</i>	D'avant-projet modificatif
5 Conception détaillée et réalisation				
<b><i>cas des opérations hors contrats</i></b>				
Décision de programmation	<b>DGR</b>			
Conception détaillée	<b>DRE</b>	SMO	<b>DRE</b>	Études de projet
Réalisation des travaux	<b>DRE</b>	SMO	SMO	Récolement
Remise à l'exploitant	DRE	SMO	DIR	de remise
Mise en service	DRE	Cf. IPMS	PREFET	d'IPMS
Évaluation bilans	DRE	SMO	<b>DGR</b> <i>ou DRE</i>	
Respect de la commande	DRE	SMO	DRE	
<b><i>cas des opérations sous contrats</i></b>				
Passation du contrat	<b>DGR</b>	<b>DGR</b>	<b>DGR</b>	
Conception détaillée	<b>Contractant</b>	<b>Contractant</b>	<b>Contractant</b>	Études de projet
Réalisation des travaux	<b>Contractant</b>	<b>Contractant</b>	<b>Contractant</b>	Récolement
Remise à l'exploitant	<b>Contractant</b>	<b>Contractant</b>	<b>Contractant</b>	de remise
Mise en service	<b>Contractant</b>	Cf. IPMS	<b>PREFET</b>	d'IPMS
Évaluation bilans	<b>DGR</b>	<b>Contractant</b>	<b>DGR</b>	
Respect du contrat	<b>DGR</b>	<b>DGR<sup>9</sup></b>	<b>DGR</b>	

La passation des **contrats d'itinéraires**, co-financés avec les Régions, est une étape particulière de programmation qui concerne des opérations à différentes phases d'avancement.

<sup>9</sup> Avec le concours du RST

### **Chapitre III Proposition de réorganisation de la DGR**

Avant de présenter et de justifier notre proposition de réorganisation, il nous a paru nécessaire d'expliciter les grandes données à prendre en compte pour la réorganisation de la DGR et les principaux objectifs de cette réorganisation.

#### **A Les grandes données à prendre en compte pour la réorganisation de la DGR**

L'organisation actuelle de la DGR correspond à un contexte qui a profondément évolué depuis quelques années.

La qualité des équipes et leur implication dans la réussite des actions a certes permis jusqu'ici de pallier en majeure partie les relatives inadaptations qui se sont progressivement créées, mais au prix de difficultés de plus en plus grandes que soulignent les différents interlocuteurs, qu'ils ressentent tant en interne qu'en externe, et qui risquent de compromettre à terme l'efficacité d'une direction « phare » du Ministère.

Les principaux éléments de changement, pour ne pas dire de bouleversement, du contexte dans lequel l'action de la DGR doit se situer sont :

##### **1) Dans le domaine routier :**

- une nouvelle étape de décentralisation, réduisant nettement le champ du réseau routier national. Cette étape nécessite, en contrepartie, une implication accrue de la DGR dans son rôle de définition de la politique nationale des routes, de la stratégie d'ensemble et de la cohérence nationale des réseaux relevant d'autorités multiples, de pilotage technique et de la normalisation. La profonde réforme des services déconcentrés routiers suppose aussi simultanément un nouveau mode de fonctionnement entre la direction d'administration centrale et ces services (DRE SMO et DIR) ;
- une évolution profonde du recours aux modes de partenariat public privé pour le financement et l'exploitation des grandes infrastructures : mise en concurrence des concessions, élargissement du recours à d'autres contrats de partenariat, privatisation des sociétés concessionnaires donnant à la DGR une responsabilité de premier rang dans le contrôle de ces contrats et de leur respect, etc. Ce « paysage » nouveau exige le développement d'un champ de compétences, économique, financier, juridique, très particulier de niveau national ;
- une évolution de préoccupations essentiellement consacrées à l'infrastructure et à son développement vers une prise en compte plus globale de l'ensemble des impacts à long terme de l'infrastructure et de sa gestion exploitation réhabilitation au sens large, induite d'une part par l'évolution rapide des technologies, d'autre part par la préoccupation du service à l'utilisateur.

##### **2) Dans le cadre général de l'action de la DGR :**

- le mode de gestion de l'action publique orienté par la LOLF, la notion de programme, la préoccupation d'évaluation systématique des politiques publiques, doivent eux aussi orienter désormais le mode de faire de la DGR ;
- enfin, l'éclairage européen est maintenant une donnée constante et générale dans tous les domaines (politique énergétique, politique des transports, normalisation, concurrence, tarification etc.) et doit donc faire partie intégrante des préoccupations de l'ensemble des équipes.

C'est en fonction de ces éléments de contexte et de l'analyse des observations recueillies auprès d'interlocuteurs divers de la DGR, que peuvent être définis les principaux objectifs de la réorganisation de cette direction.

## B Les principaux objectifs de la réorganisation de la DGR

Les principaux objectifs de la réorganisation de la DGR nous paraissent devoir être les suivants :

1. Regrouper et renforcer les fonctions d'orientations et de décisions « **stratégiques** » de l'État régulateur, responsable de la politique nationale de routes, en les séparant clairement, au sein de la DGR, des fonctions plus opérationnelles de développement et de gestion du réseau des seules routes nationales, qui sont celles d'un opérateur d'infrastructure de transport.

Il appartient en effet à l'État, à travers l'action de la DGR et d'autres directions d'administrations centrales, de définir les niveaux de services que doit assurer l'infrastructure routière, ouverte à de nombreux usagers et publics. Il lui appartient d'optimiser cette recherche en prenant en compte les ressources disponibles et l'ensemble des impacts à long terme, difficilement réversibles, qu'entraînent durablement des infrastructures « lourdes ».

2. Évaluer les résultats afin de « **rétroagir** » sur les orientations stratégiques et dans le but de corriger ou d'adapter le système de management de la qualité interne à la DGR, en cohérence avec le management retenu par ses partenaires (DIR et SMO notamment) pour accroître, de façon continue, la maîtrise de la qualité et de l'ensemble des risques : administratifs (délais en particulier), juridiques, techniques (notamment sécurité et sûreté, environnement) et financiers (coûts, disponibilité des financements).

3. Tenir compte des nombreuses **forces existantes**, en conservant ou en renforçant des pôles, dont l'efficacité a fait ses preuves, tout en s'adaptant aux exigences extérieures nouvelles ou croissantes et à l'évolution structurelle des besoins (débat et concertation, relations internationales, développement de la contractualisation, exploitation et services aux usagers, contrôle du respect des contrats...)

4. Assurer, dans le domaine routier, le « pilotage » du **RST** dont celui-ci a besoin et s'appuyer sur lui pour obtenir assistance et capacité d'expertise en particulier pour l'animation de la **politique technique**, en relation avec les collectivités locales d'une part et l'union européenne d'autre part.

5. Offrir aux services déconcentrés un **dialogue de haut niveau**, plus exigeant de part et d'autre, en déléguant en confiance et en s'organisant en mode « projet » pour travailler ensemble, passer des commandes et contrôler leur respect. Il appartient à la DGR, dans le cadre de la gouvernance du programme routes, d'organiser le dialogue de gestion<sup>10</sup> de ce programme (objectifs moyens). Il convient d'augmenter la culture des résultats à atteindre ensemble, au delà de l'instruction des affaires, nécessairement relativement cloisonnée.

La période à venir marquera, à terme<sup>11</sup>, un infléchissement du développement du réseau d'infrastructure routière qui a été exceptionnel durant plus de quarante années et de sa

<sup>10</sup> Cf. Réflexions sur la gouvernance des programmes de BARILARI.

<sup>11</sup> Voir notamment les conclusions du rapport « transports 2050 ».

modernisation lourde bien que cette dernière ne soit encore que partiellement réalisée (cf. CIADT de décembre 2003).

Les préoccupations relatives à l'exploitation, à la sécurité et à la maintenance ou à l'aménagement et la réhabilitation s'accroîtront fortement parallèlement à un développement rapide des exigences correspondantes et à la modernisation des moyens ainsi que des méthodes offerts tant par le secteur privé que public.

La prise en compte dans la réforme de l'Équipement de cette nouvelle priorité conduira nécessairement à une organisation de travail beaucoup plus transversale entre investissements, aménagements et équipements.

Elle rendra nécessaire la constitution systématique d'équipes de « commandes stratégiques », « équipes projet » au sens large : mobilisation de compétences adaptées dans leur nature et limitées dans le temps, plus à l'écoute des exploitants,

Elle nécessitera un pilotage opérationnel, **par des chargés d'affaires**, plus largement délégué, en cohérence avec la refonte du processus d'élaboration des investissements routiers.

A cet égard, nous ne pouvons que recommander très fortement que la réorganisation de la DGR soit accompagnée d'un programme de soutien (formation, appui extérieur) destiné à sensibiliser et former l'ensemble des collaborateurs de la direction (plus particulièrement ceux destinés à être responsables **d'équipe de pilotage**) à ces modes de fonctionnement aujourd'hui indispensables à l'efficacité de toute structure.

Un organigramme, aussi adapté soit-il, ne peut en effet résoudre par lui-même les questions de bonne articulation entre les différentes parties de la structure, notamment dans l'environnement multiple et complexe actuel.

Enfin nous estimons que la réorganisation doit intervenir maintenant, afin d'accompagner dès le départ la réforme profonde en cours des services extérieurs (création des SMO et des DIR).



## C Notre proposition d'organisation

Notre proposition repose sur la création de quatre départements chargés :

- de la stratégie et de la politique routière ;
- du développement et des contrats ;
- de la gestion du réseau hors contrat ;
- des ressources du programme routes ;

et la création de deux missions :

- une mission d'audit ;
- une mission des affaires internationales.

**Le département de la stratégie et de la politique routière** assure l'ensemble des fonctions nécessaires à l'élaboration des orientations à moyen et à long terme de la politique nationale des routes et de la politique des routes nationales.

Il est intéressant de rattacher à ce département le pilotage des études d'opportunité des opérations qui débouchent, après débat public ou concertation, sur les décisions de principe et précèdent les études opérationnelles d'avant-projet.

De façon synthétique, le département de la stratégie et de la politique routière comprend :

- Un pôle chargé de la stratégie, de la planification, du pilotage des études d'opportunité des opérations. Ce pôle est également chargé de fixer les priorités de programmation des études d'avant projet avant DUP en liaison avec le département du développement.
- Un pôle chargé des ressources budgétaires, de la réflexion sur la tarification ainsi que de l'évaluation des politiques et des actions menées, en lien avec les autres entités de la DGR.
- Un pôle chargé de l'animation de l'ensemble de la politique technique, de l'innovation, du pilotage du RST dans le domaine routier, en relation avec les collectivités locales. Ce pôle est également chargé des affaires européennes et des relations avec la commission.
- Un pôle chargé de la coordination de l'animation des DIR et des SMO en lien avec chacun des autres départements directement concernés.

**Le département du développement et des contrats** assure l'ensemble des fonctions nécessaires à la production des investissements de développement du réseau de l'ensemble des routes nationales, que ce soit sous forme de maîtrise d'ouvrage directe de l'État ou qu'elle soit déléguée, par contrat, à un opérateur.

Ce département intervient à l'issue de la décision d'opportunité qui relève du département de la stratégie.

Ce département contribue à l'évaluation.

Il participe à l'animation des services extérieurs, en particulier des SMO.

De façon synthétique, le département du développement et des contrats comprend :

- Un pôle « études d'avant projet », chargé du pilotage jusqu'à l'EUP des études des opérations nouvelles ou de réhabilitation.
- Un pôle « contrats » qui assure la préparation, la passation et le contrôle du respect des contrats.

Ce pôle participe en tant que de besoin aux études d'élaboration du programme des opérations pilotées jusqu'à l'EUP par le pôle des études.

Il est chargé du pilotage de la mise au point du programme après EUP sur le réseau contractualisé.

En outre, afin de maintenir un interlocuteur unique des contractants, le pôle des contrats assure également, après la mise en service, les fonctions de contrôle du respect des contrats et les décisions d'aménagement du réseau sous contrat.

▪ Un pôle « programmation - réalisation ».

Ce pôle est chargé pour les opérations hors contrat :

○ en amont, du pilotage de l'élaboration des contrats d'itinéraires cofinancés par les Régions, en étroite liaison avec le département de la stratégie et de la politique routière ;

○ du pilotage de la mise au point du programme après EUP, en étroite liaison avec le pôle des études d'avant-projet ;

○ en aval, de la programmation et du suivi de la réalisation.

**Le département de la gestion du réseau** (routier national hors contrat) assure l'ensemble des fonctions nécessaires à l'exploitation, l'entretien, la viabilité, en cohérence avec les réseaux des collectivités locales.

Il contrôle les niveaux de services offerts par le réseau hors contrat.

Il assure l'observation et les relations avec les usagers de l'ensemble du réseau routier national.

Il contribue à l'évaluation et à l'animation des services extérieurs.

En l'absence de modifications souhaitables des décrets correspondants, il assure la coordination générale des préoccupations opérationnelles de sécurité et de circulation.

De façon synthétique, le département de la gestion du réseau comprend :

- Un pôle chargé du pilotage de l'exploitation et de la viabilité ;
- Un pôle chargé du pilotage de la maintenance (entretien, grosses réparations) ;
- Un pôle chargé des relations avec les usagers, et de la coordination en matière de sécurité et de circulation routière, en relation avec la DSCR.

**Le Département des ressources du programme routes** assure l'ensemble des fonctions attachées à la conduite du programme routes (au sens de la LOLF) et à la mise à disposition des ressources nécessaires.

De façon synthétique, le département des ressources du programme routes comprend :

- un pôle chargé du contrôle de gestion et de la comptabilité ;
- un pôle chargé de la politique Qualité et du management des systèmes de qualité, du système de « Management des connaissances et du Travail Collaboratif », de la formation ;
- un pôle chargé de la gestion des moyens, des achats et des compétences (ressources humaines) du programme routes ainsi que de la documentation et des archives ;
- un pôle d'assistance juridique.

Ce département participe à l'animation des services extérieurs.

## Direction générale

Auprès de la Direction générale, se trouvent, comme dans la situation actuelle, le **cabinet** du Directeur général, le **chargé des relations avec les médias** et le ou les **chargés de mission** (juridique notamment).

Nous estimons indispensable le maintien d'un **correspondant du cabinet du Ministre** qui assure, en particulier, le suivi et la cohérence des réponses à apporter aux différentes questions et interventions.

Nous proposons de créer une mission d'audit et de situer à ce niveau du Directeur général la **mission des affaires internationales**, également chargée de la coopération.

**La mission d'audit**, placée auprès du DGR, assure, avec l'assistance et la capacité d'expertise du RST en tant que de besoin :

- des audits (notamment de ceux qui ont été planifiés par le système de management de la qualité) ;
- la valorisation des retours d'expérience ;
- le contrôle des études amont ;
- des contrôles in situ, avant (IPMS) et après mise en service.

Ses membres contribuent à la Formation.

Ils conseillent le Directeur général.

*Le tableau 1 ci-dessous résume, de façon schématique, notre proposition de réorganisation de la DGR.*

*Le tableau 2 suivant présente, de façon schématique, le positionnement des pôles dans les phases d'avancement de la production des investissements.*

***Les missions de ces différents départements et pôles sont précisées et commentées ci-après.***

Tableau 2 Notre proposition de réorganisation de la DGR (synoptique)

SETRA CETU CNPS	Mission d'audit	Directeur général		
		Correspondant du Cabinet du Ministre		
CERTU <sup>12</sup>	Mission affaires internationales	Cabinet Relations avec les médias		
		Chargés de mission		
DEPARTEMENT DE LA STRATEGIE ET DE LA POLITIQUE ROUTIERE	DEPARTEMENT DU DEVELOPPEMENT ET DES CONTRATS	DEPARTEMENT DE LA GESTION DU RESEAU	DEPARTEMENT DES RESSOURCES DU PROGRAMME ROUTES	
Pôle, stratégie, planification et études d'opportunité des opérations, recueil des données, politique nationale des routes Pôle ressources budgétaires et réflexion sur la tarification, évaluation Pôle animation de la politique technique, innovation, RST, affaires européennes Pôle de coordination de l'animation des DIR et des SMO	Pôle études d'avant projet <sup>13</sup> de développement et de réhabilitation Pôle contrats (passation et contrôle du respect des contrats) Pôle programmation et suivi des réalisations hors contrat, contrats d'itinéraires	Pôle exploitation et viabilité <sup>14</sup> , contrôle du réseau hors contrat Pôle maintenance (entretien, grosses réparations) et Pôle observation du niveau de service du réseau, relations avec les usagers, coordination DSCR sécurité routière	Pôle contrôle de gestion et comptabilité Pôle politique Qualité et management des systèmes de qualité, système de Management des connaissances et du Travail Collaboratif <sup>15</sup> , formation Pôle de la gestion des moyens, des achats, des compétences du programme routes, documentation et archives Pôle d'assistance juridique	

<sup>12</sup> Le CERTU n'est pas directement rattaché à la DGR mais ses relations avec la DGR et ses réflexions sont essentielles en ce qui concerne la politique routière en secteur urbain et péri urbain.

<sup>13</sup> Elaboration des programmes des opérations avant DUP.

<sup>14</sup> Cohérence avec les réseaux des collectivités locales.

<sup>15</sup> Accès moderne et performant aux connaissances, aux compétences, au partage des pratiques, à la formation en ligne...

**Tableau 3 Positionnement schématique des pôles dans les phases de production des investissements.**

<b>Phase d'avancement</b>	<b>Décisions</b>	<b>Pôles responsables du pilotage</b>		<b>Département concerné</b>
1 Planification de l'ensemble des opérations	Décision de planification	Pôle stratégie		Stratégie et politique routière
2 Études d'évaluation de l'opportunité (débat public ou concertation)	Décision d'opportunité	Pôle stratégie		Stratégie et politique routière
3 Études d'avant projet (élaboration du programme de l'opération)	EUP	Pôle études d'avant projet		Développement et contrats
	DUP	<b>Réseau sous contrats</b>	<b>Réseau hors contrat</b>	
4 Mise au point du programme de l'opération	Engagements de l'État	Pôle des contrats	Pôle réalisation	Développement et contrats
5 Conception détaillée et de réalisation	Décision de réalisation	Pôle des contrats	Pôle réalisation	Développement et contrats
	Passation du contrat ou de la commande de réalisation	Pôle des contrats	Pôle réalisation	Développement et contrats
Études de projet		<i>Contractant</i>	Pôle réalisation	Développement et contrats
Exécution des travaux		<i>Contractant</i>	Pôle réalisation	Développement et contrats
Mise en service		Pôle des contrats	DRE SMO	
Contrôle du respect du contrat ou de la commande de réalisation		Pôle des contrats (1)	Pôle maintenance (2)	(1) Développement et contrats (2) Gestion du réseau
<b>Contrats d'itinéraires</b> (avec collectivités locales)	<i>Passation du contrat</i>	<i>Pôle programmation</i>		<i>Développement et contrats</i>

## C Notre proposition (justifications détaillées)

### C1 Département de la stratégie et de la politique routière

Nous pensons que la création d'un département de la stratégie et de la politique routière (politique nationale des routes et politique des routes nationales) permettrait de mieux répondre à plusieurs missions fondamentales de la DGR et à une très forte demande externe et interne (DRE SMO en particulier).

C1.1 En concentrant des compétences déjà bien réelles, mais dispersées, ce département renforcerait la capacité de réflexion relative aux *orientations à moyen et long terme* et augmenterait ainsi la capacité d'anticipation et de proposition.

Il devrait être en mesure de satisfaire, dans le cadre d'une vision cohérente par itinéraire, au besoin de *planification*, d'éclairage des décisions et de définition des priorités à plus court terme, priorités des études opérationnelles et des opérations nouvelles retenues dans les contrats d'itinéraires. Cette mission ne peut en effet se concevoir que de façon globale et unifiée. Cependant, la négociation et la mise au point des contrats d'itinéraires nous a semblé devoir relever du département du développement et des contrats en raison de l'importance dans ces contrats de la maîtrise des dépenses de réalisation.

Les deux Directions « opérationnelles », chargées au quotidien des missions de gestion du réseau ou de l'élaboration des opérations de développement ne disposent, ni de cette vision unifiée d'ensemble, ni de la disponibilité, ni du recul suffisant, indispensables à l'approfondissement de la réflexion stratégique ou aux préoccupations de prospective.

Les décisions de gestion et de développement de l'infrastructure routière nationale, selon des modalités contractualisées ou non, aussi importantes qu'elles puissent être, sont à éclairer par des réflexions relatives à leur véritable finalité : *l'offre globale d'infrastructures et de service de transports et de déplacements*, prenant en compte tous les modes et tous les réseaux et leurs impacts complexes dans le cadre d'un développement durable.

C1.2 S'agissant d'équipements coûteux en investissement et en gestion, nous estimons que la réflexion stratégique (environnementale, socio-économique, aménagement, urbanisme) avec ses conséquences sur la planification, ne doit pas trop « s'éloigner » des préoccupations et des perspectives réalistes d'évolution des *ressources budgétaires ou des réflexions générales relatives à la tarification*.

C1.3 Parce que cela fait appel aux mêmes connaissances et compétences, et dans la continuité de sa mission de planification, nous pensons que ce département doit avoir la responsabilité du pilotage des *études d'opportunité* des opérations individualisées de développement, liées au débat public ou à la concertation. Il en va de même de la définition des *priorités de programmation des études d'avant projet*, qui sont à relier plus étroitement aux priorités stratégiques.

C1.4 En revanche, après la « décision d'opportunité » qui fait suite au débat public ou à la concertation, la responsabilité du pilotage des études d'avant projet nous semble devoir relever d'un autre département à savoir celui du développement et des contrats<sup>16</sup>, même si des

<sup>16</sup> Les commandes d'études, incluant les principales orientations et échéances, sont arrêtées en concertation avec les DRE et relèvent du département du développement.

liens forts restent nécessaires avec les orientations stratégiques générales et la programmation pluriannuelle.

Une certaine prise de relais entre pilotage des études d'opportunité (confiée au département de la stratégie) et le pilotage des études d'avant projet (confiée au département du développement) nous paraît en effet avoir l'avantage de permettre un regard nouveau, à un stade d'avancement encore généralement ouvert. C'est en effet celui de la recherche des variantes et du choix de la solution considérée comme optimale avant l'EUP qui correspond à un changement dans la manière de concevoir le projet et dans la relation avec les maîtres d'ouvrage locaux.

C1.5 Par ailleurs, il nous semble essentiel de renforcer très sensiblement et d'élargir le pilotage de la *politique technique routière* et les relations avec les collectivités locales sous tous ses aspects (construction neuve, réhabilitation, maintenance, équipements, exploitation...) dans la perspective de développer avec les autres maîtres d'ouvrage routier une *politique nationale des routes* partagée.

Les enjeux sont très forts non seulement pour la politique des routes nationales, mais aussi pour l'ensemble de la politique nationale des routes au moment où la décentralisation confie à un ensemble multiple d'autorités la responsabilité d'un réseau routier plus important. Cela conduit à proposer d'organiser, au sein du département de la stratégie, une capacité réelle et forte de *dialogue stratégique avec le RST* en assistant le **Directeur général** dans ses relations avec le RST dans l'ensemble de ses composantes et particulièrement, mais pas seulement, avec le SETRA.

Ce dernier a, de son côté, à se préoccuper du pilotage et des évolutions des CETE dans ces mêmes domaines.

Le CERTU n'est pas directement rattaché à la DGR mais ses relations avec la DGR et ses réflexions élargies sont essentielles en ce qui concerne la politique routière en secteur urbain et péri urbain,

Les *relations avec l'UE et la politique d'innovation*, sont à regrouper dans ce département et sans doute ce même pôle, à la différence des relations internationales et de la coopération qui nous semblent mériter d'être directement rattachées au Directeur général.

C1.6 Il nous semble enfin que ce département devrait avoir la responsabilité de *l'évaluation* des politiques et des actions menées, en lien avec les autres entités de la DGR. L'importance de cette fonction est essentielle pour fonder les bases de la politique routière et faire évoluer les concepts, les techniques et les pratiques. Elle ne peut se faire que par une entité ayant une vue d'ensemble et un recul suffisant par rapport au travail opérationnel. Ce pôle piloterait ainsi la préparation des « bilans LOTI » des grandes opérations. Il devra organiser les recueils de données, importantes non seulement sur le réseau national mais aussi, en liaison avec les collectivités territoriales, sur l'ensemble du réseau.

## C2 Département **du développement et des contrats**

Il nous semble très souhaitable de regrouper, au sein du département du développement et des contrats, l'ensemble des compétences opérationnelles en matière de *pilotage de l'élaboration des opérations nouvelles* dans les phases situées en aval des décisions d'opportunité quelque soit la nature de l'opérateur qui en assurera la réalisation.

Cette option d'organisation permet de maintenir une certaine « proximité », qui apparaît source d'efficacité, entre le pilotage de l'élaboration des programmes des opérations et le pilotage relevant de la responsabilité des contrats ou le pilotage des réalisations hors contrat.

C2.1 Le pôle des études d'avant projet devra cependant associer les compétences du pôle des contrats au bon moment, dès que le principe de ce mode de financement et de réalisation est envisagé.

Ce choix d'organisation, qui paraît le plus pertinent, implique donc une modernisation du fonctionnement des organes de la direction des routes et un travail en « mode projet ».

En effet, il est indispensable que ce fonctionnement repose sur des « équipes de pilotage », associant et mobilisant au bon moment (tout particulièrement lors de la définition des scénarios et phasages éventuels et lors de la préparation du dossier d'enquête publique) l'ensemble des compétences nécessaires, existant dans les autres entités de la DGR (pratique des contrats, connaissance de l'exploitation et de la maintenance ou de la sécurité, connaissances juridiques etc.).

Cet élargissement de l'équipe de pilotage des études avant EUP préparera ainsi utilement les transferts de connaissances nécessaires lors de la transition à l'étape suivante des réalisations sous contrats ou des réalisations hors contrat.

C2.2 En outre, le département du développement et des contrats *contribue à l'évaluation* et, à travers les contrôles notamment ceux du respect des contrats, au partage de l'expérience en liaison avec le RST et le département de la stratégie.

Il se rapproche du département de la gestion du réseau pour alimenter cette dernière d'observations générales en matière de niveau de service.

C2.3 En cohérence avec la refonte en cours du « processus d'élaboration des investissements sur le réseau routier national », le pilotage de la phase d'élaboration des programmes des opérations sous contrat ou hors contrat (définition des fonctions, recherche des variantes, choix de la solution optimale, coût, financement prévisionnel, délais et scénarios de réalisation...) gagnerait, au moins jusqu'à l'EUP, à relever d'un même pôle de compétences au sein de ce département.

Cette option d'organisation est susceptible, indépendamment d'une meilleure coordination entre le réseau non contractualisé et le réseau sous contrat, d'apporter progressivement plus de souplesse d'affectation des responsables, les plus disponibles ou les plus expérimentés, aux opérations les plus urgentes ou les plus délicates.

Cette étape jusqu'à l'EUP, apparaît très difficilement sécable car elle vise la recherche continue, au sein d'un système complexe de variantes, d'une optimisation collective du programme (en prenant en compte les fonctions et les coûts et l'ensemble des autres aspects, y compris l'insertion dans le territoire).

Elle dépend donc étroitement de la prise en compte de l'intérêt général, de la cohérence avec le réseau national des routes et de la stratégie propre aux routes nationales.

Indépendamment de la cohérence dans le pilotage des études d'avant projet avant la mise au point du programme, il y a un intérêt certain à ce que cette phase reste entre les mains d'un pôle « distinct », moins proche des intérêts directs des opérateurs ultérieurs, qu'ils soient publics ou privés.

En revanche il convient de tenir compte, le plus souvent dès cette phase, de certaines contraintes ou possibilités offertes (notamment par les opérateurs privés) et spécifiques à chacun d'eux en associant au bon moment le pôle contrat.



A ce stade, la différenciation entre opérations sous contrat et opérations hors contrat, qui a justifié en son temps *la séparation entre RIR et RAR n'apparaît plus déterminante*.

Le regroupement des parties correspondantes de RIR et du bureau AROP formerait utilement la base du pôle des études d'avant projet (élaboration des programmes des opérations) au sein du département du développement et des contrats.

L'action de ce **pôle études d'avant projet** devrait s'inscrire dans une pratique rénovée du mode de fonctionnement de la DGR, mettant en place et faisant vivre une véritable délégation vers les maîtres d'ouvrage locaux et les associant en tant que de besoin, dans un mode de gestion par projet.

C2.4 Après la DUP, la passation de la commande publique change de nature selon qu'il s'agit d'opérations à réaliser sous forme de contrats de partenariat public privé au sens large ou sous maîtrise d'ouvrage directe de l'État.

Il nous semble donc que la *mise au point du programme* et la publication des *engagements de l'État*, relève bien de deux pôles distincts, aux missions différentes :

- Le pôle contrats
- Le pôle programmation et réalisations hors contrats

a) L'évolution du secteur concédé, notamment la privatisation, le recours à des nouveaux modes de partenariats, l'organisation systématique de procédures complexes de mise en concurrence, nécessitent que le **pôle contrats** soit particulièrement performant et professionnel dans des domaines très particuliers.

C'est d'ailleurs une raison supplémentaire de le décharger des phases de préparation des projets avant DUP, sachant que, *lors du lancement de l'EUP*, pour les opérations ayant vocation à être réalisées en partenariat, un transfert de responsabilité s'opère donc vers ce pôle des contrats.

L'équipe du pôle contrats devra en revanche associer les responsables antérieurs du pôle études, qui ont permis d'optimiser ou de faire optimiser la solution retenue.

A ce stade, il nous paraît donc important de tenir compte :

- d'une part de la spécificité des compétences, très spécialisées, nécessaires à l'élaboration, à la passation et au suivi des contrats ;
- d'autre part de l'intérêt de maintenir un interlocuteur unique des contractants, puis des bénéficiaires des contrats, y compris dans le contrôle renforcé du respect des contrats.

A cet égard, la mission de contrôle des contrats doit être clairement identifiée au sein de ce pôle (le rattachement à ce pôle d'une partie de l'ex RCA pourrait y contribuer).

b) Le pôle programmation et réalisations hors contrats (issu également de RIR) assure la programmation des études de niveau projet et des réalisations.

Il nous semble souhaitable, pour les raisons indiquées en C1.1, qu'il soit également responsable du pilotage de la préparation et de la passation des contrats d'itinéraires, en étroite liaison avec le département de la stratégie.

Les *opérations d'aménagement du réseau existant*, dont la définition générale pourrait être explicitée, nous paraissent devoir en général relever du département du développement.

Les commandes de la DGR, dans ce domaine, comme dans celui de la réhabilitation, devront confirmer, si besoin, l'organisation la mieux adaptée aux difficultés d'études et de réalisation, le plus souvent effectuée sous circulation.

### C3 Département de la gestion du réseau

Le service à l'utilisateur doit être au cœur de l'action de ce département. Il a à développer une politique visant à une meilleure utilisation des infrastructures existantes et à assurer au meilleur coût un niveau de service prédéfini.

Ce département doit désormais prendre un rôle particulièrement important en raison d'une part de la déconcentration et d'autre part de l'importance croissante de l'exploitation et de la gestion d'un réseau plus restreint par rapport aux grandes opérations de constructions nouvelles.

C3.1 A ce titre il doit disposer d'une capacité pour contribuer dans ces domaines, de manière opérationnelle et concrète, aux réflexions et aux orientations du département de la stratégie, chargé de la politique technique et de l'orientation du RST.

C3.2 La déconcentration et la nouvelle organisation des services déconcentrés, comme la décentralisation, rendent indispensable le renforcement du *pilotage national des DIR*, chargées de l'application de la politique de gestion du réseau en matière d'exploitation, d'entretien et de sécurité.

Le déclassement d'une part importante des anciennes RN accroît le besoin de *cohérence de gestion avec les réseaux des collectivités locales*. Cette cohérence est particulièrement complexe à assurer en secteur péri urbain et urbain, notamment dans les grandes agglomérations.

C3.3 Il nous semble souhaitable d'organiser, au sein de ce département, la *coordination des préoccupations opérationnelles de sécurité, d'exploitation et de circulation*, en clarifiant les relations entre la DSCR et la DGR, peu satisfaisantes, du fait des décrets actuels fixant les missions en matière de sécurité, de circulation et de viabilité et du fait des interactions complexes en matière de sécurité routière, entre infrastructure - comportement - moyens de déplacements.

C3.4 L'existence d'un réseau de 11 DIR permet de maintenir de larges délégations tout en améliorant le *contrôle des niveaux de services offerts et l'observation* sur le réseau routier national non contractualisé, par similitude très souhaitable avec le renforcement du contrôle du respect des contrats pour le réseau national sous contrat.

Ces *contrôles « extérieurs » des résultats* et des moyens et des méthodes de mise en œuvre, pourraient être assurés par une mission de contrôle, disposant d'une part de l'appui des compétences du RST et d'autre part de l'autorité nécessaire du Directeur général.

La création de la mission d'audit répond à cet objectif.

C3.5 L'importance des enjeux sur les coûts liés aux techniques de maintenance et *d'exploitation* et à leur évolution rapide, rend nécessaire de disposer, au sein même du département de la gestion du réseau (en relation avec les DIR), d'une capacité de contribuer dans ces domaines aux réflexions et aux orientations du département de la stratégie, chargée de la politique technique et de l'orientation du RST.

Les enjeux des nouvelles technologies en termes de gestion de circulation et d'utilisation optimisée de l'infrastructure, de lien avec les véhicules (poids lourds, mais pas seulement), demandent une véritable implication dans ces domaines.

C3.6 Le département de la gestion du réseau *contribue à l'évaluation*.

Les *retours d'expérience*, en provenance des DIR, contribuent à l'amélioration continue de la qualité, en liaison avec le département du développement et celui des ressources, chargé d'animer la politique générale de la Qualité.

C3.7 Le Département de la gestion du réseau est chargé de *l'observation de l'intégralité du réseau routier national et des relations avec les usagers*.

#### **C4 Département des ressources du programme routes**

La mise en place de la LOLF, la décentralisation, la réforme des services (création des DIR et des SMO), la volonté d'un renforcement des compétences liées au métier de la route et celle d'obtenir une plus grande maîtrise de la qualité, nous conduisent à proposer la création d'un département des ressources du programme routes, qui comprendrait :

- Le pôle contrôle de gestion et comptabilité ;
- Le pôle politique Qualité et management des systèmes de qualité, chargé du système de « Management des connaissances et du Travail Collaboratif », moderne et performant<sup>17</sup>, dont l'absence se fait de plus en plus cruellement ressentir et handicape la durabilité des efforts de progrès tentés ici ou là. Ce pôle est également chargé de la formation ;
- Le pôle de la gestion des moyens et des compétences du programme routes ;
- Le pôle d'assistance juridique générale.

#### **C5 Direction Générale**

Au niveau de la direction générale, il nous semble nécessaire de disposer d'une capacité de synthèse et de réponse rapide aux questions externes et relevant de ce niveau (*relations avec les grands élus et le cabinet du Ministre*) même si un nombre non négligeable de projets de réponse ou le recueil des éléments de réponse pourrait peut-être utilement être déconcentré, à un niveau en général plus directement concerné par un bon nombre de ces questions.

Enfin il nous semble intéressant de disposer, au niveau du Directeur général, d'une *mission des affaires internationales* chargée de la coopération et d'une *mission d'audit*, Elle est chargée des audits qui sont planifiés par le système de management de la qualité et de la valorisation des retours d'expérience. Ses membres contribuent à la formation et participent au contrôle extérieur des études amont et au conseil du Directeur général.

Cette mission, selon son dimensionnement, pourrait assurer, avec l'appui du RST, les IPMS et le contrôle du respect in situ, après la mise en service, aussi bien des réalisations sous contrats que des réalisations hors contrats (en réponse aux besoins et demandes des deux directions opérationnelles du développement et de la gestion du réseau).

Cette mission devra assurer des liaisons étroites avec le pôle politique qualité du département des ressources du programme routes.

---

<sup>17</sup> Ce type de système d'information métier offre l'accès aux connaissances, aux compétences, au partage des pratiques, à la formation en ligne...

## CONCLUSION

L'organisation actuelle de la DGR a désormais atteint des limites face aux évolutions profondes, que ce soit du contexte général<sup>18</sup> ou du besoin de production et de gestion des infrastructures de transport.

Les auditions réalisées ont confirmé l'intérêt d'une réorganisation accompagnant la mise en place de la réforme des services locaux, notamment la création des SMO en DRE et des DIR.

Notre proposition de réorganisation, qui élargit et approfondit le projet de réorganisation présenté par le Directeur général en décembre 2005, repose sur la création de quatre départements chargés :

- de la stratégie et de la politique routière,
- du développement et des contrats,
- de la gestion du réseau hors contrat,
- des ressources du programme routes.

Nous proposons également, auprès du Directeur général, la création de deux missions :

- la mission d'audit, de conseil et de contrôle,
- la mission des affaires internationales et de la coopération.

Cette réorganisation devrait permettre de renforcer :

- les réflexions et les orientations stratégiques dans le cadre d'une politique nationale des routes ;
- le pilotage du RST, de la politique technique et le recueil des données, en relation avec les collectivités locales ;
- le pilotage de la production, dans un cadre de délégations plus exigeantes de part et d'autre et d'un dialogue de haut niveau, relatif à la passation des commandes, à leur évolution et à leur respect contrôlé (ce dialogue est en effet indispensable pour créer la confiance) ;
- l'évaluation des opérations et de la politique routière ;
- la politique de la Qualité et le pilotage du management de la qualité ;
- la réactivité aux retours d'expérience, seule susceptible d'accroître de façon continue la maîtrise de la qualité.

---

<sup>18</sup> voir notamment la prise en compte de la LOLF et le développement de la contractualisation.

Bien que notre mission portait uniquement sur la question de réorganisation de la DGR, nous tenons à souligner qu'une réflexion sur la pertinence de la séparation actuelle de certaines missions entre la DGR et la DSCR devrait être rapidement conduite. En effet, la question, essentielle et complexe, de l'exploitation, à l'origine du maintien d'un réseau national géré et exploité par itinéraires et de la création des DIR, prendra de plus en plus d'importance.

Par ailleurs, nous n'avons pas jugé de notre ressort - et cela ne nous était pas demandé - de traiter de la méthode de mise en oeuvre interne à la DGR du projet de réorganisation.

Enfin, nous pensons qu'une réorganisation de la DGR, aussi essentielle soit-elle, ne suffira pas en elle-même et qu'elle doit être complétée et accompagnée par une évolution importante des méthodes de travail, tant en interne qu'avec les nouveaux services déconcentrés. Cette évolution implique également de disposer d'un système moderne de Management des connaissances et du Travail Collaboratif.



Christian BINET



Pierre FARRAN



Chantal LECOMTE



Hubert PEIGNE



Jacques VIGNERON

## **ANNEXE 1 Lettre de demande de mission du DGR au vice-Président du CGPC, datée du 30 janvier 2006**

*« Par décision du 10 janvier 2005, vous avez désigné Mme Chantal Lecomte et MM. Pierre Farran, Christian Binet et Jacques Vigneron pour animer le comité de pilotage de la refonte des processus de production en matière d'investissement routier. Cette décision faisait suite à ma demande du 20 décembre 2004.*

*Je souhaiterais que le champ de cette mission puisse être étendu à une assistance à la DGR pour sa réorganisation.*

*Cette réorganisation est en effet rendue nécessaire par l'augmentation très significative du plan de charge de la sous-direction des autoroutes concédées consécutive à la privatisation des sociétés d'autoroutes, qui appelle un renforcement du contrôle des concessions, et à la décision du gouvernement de recourir au contrat de partenariat dans le domaine routier. Dans ce cadre, un regroupement de cette sous-direction et de la mission du contrôle des concessions est à l'étude.*

*Je voudrais en outre profiter de ce réaménagement de l'organisation de la DGR pour renforcer les moyens consacrés à la planification, aux études préliminaires et aux phases amont des projets qui me paraissent aujourd'hui insuffisants et surtout trop répartis au sein de la direction. Mon objectif est ainsi de regrouper dans une nouvelle sous-direction toutes les compétences de la DGR dans les domaines de la socio-économie, des études de trafic, de l'environnement, du développement durable, de la planification et des débats publics. Cette orientation mérite d'être confirmée par une analyse approfondie, en particulier sur les interfaces entre cette nouvelle sous-direction et les sous-directions plus opérationnelles, notamment au stade des avant-projets sommaires et des déclarations d'utilité publique.*

*Cette réorganisation de la fonction d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique routière par la DGR interfère évidemment avec la refonte du processus de production en matière d'investissement routier, et notamment avec les volets suivants de la commande passée au comité de pilotage :*

- la clarification des rôles de la DGR, de la maîtrise d'ouvrage locale (SMO), de la maîtrise d'œuvre (DIR) et des services du réseau scientifique et technique ;*
- le rôle de l'inspection générale dans le processus de conseil et de contrôle et parallèlement la clarification dans ses différents aspects du système de contrôle extérieur et externe ;*
- la formalisation des commandes entre les acteurs s'appuyant sur la mise en place de dispositifs améliorés de contrôle, de suivi et d'évaluation de la maîtrise de la qualité des études et des travaux des opérations, de leurs coûts d'objectifs et de leurs délais ;*
- l'articulation entre d'une part les différentes phases d'études et de décisions et d'autre part les processus de concertation avec le public ;*
- la mise en œuvre d'un processus d'évaluation et de bilan au titre des aspects socio-économiques, financiers, de la sécurité et de l'environnement ;*
- l'amélioration de la prise en compte de la sécurité et de l'exploitation dans la conception des infrastructures.*

*Pour cette raison, je souhaiterais donc que la mission du comité de pilotage de la refonte des processus de production en matière d'investissement routier soit étendue à une assistance à la définition de cette réorganisation, englobant :*

- un diagnostic des avantages et inconvénients de l'organisation actuelle,*
- une analyse des orientations envisagées à ce stade pour la réorganisation, telles qu'elles ont été présentées aux agents et aux organisations syndicales fin 2005,*
- des propositions d'orientations bâties sur ce diagnostic et cette analyse et articulées avec les préconisations déjà validées pour la refonte des processus de production en matière d'investissement routier.*

*Je voudrais pouvoir disposer des conclusions de cette mission complémentaire pour la fin du mois de mars 2006.*

*Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me confirmer votre accord sur cette extension du champ de la mission.*

*Patrice PARISÉ »*

## ANNEXE 2 Liste des personnes entendues

<b>NOM Prénom</b>	<b>Fonction</b>
AMIOT Vincent	DRE 69 Directeur
AUVERLOT Dominique	DGR planification et budget
BOUCHARD François	Conseil Régional d'Alsace Directeur général
BOUNY Didier	DGR opération
BRAUD Michel	Mission RN19
BROTO André	COFIROUTE Directeur de la construction
CAMBILLARD Jean-Pierre	DGR planification et budget adjoint sous-directeur
CAUVILLE Didier	CGPC MIGT 8
CHAMPIGNY Emmanuelle	DDE 57 service des grands travaux
CHANTEREAU Pierre	CGPC Président de la sixième section
CHAPULUT Jean-Noël	CGPC section 4
CHAUMONT Jean-Paul	Autoroutes Tunnel du Mont Blanc Directeur général
COUX Pierre-Denis	DGR autoroutes sous-directeur
CROCHERIE	DRE Midi-Pyrénées Directeur
D'AUBREBY Marc	Ingénieur général spécialisé routes
DALLARD Thierry	DGR Stratégie et réorganisation des Services
De BALINCOURT Éric	DIR Est Directeur
DEFFAYET Michel	CETU Directeur
DETERNE Jean	Autoroutes Paris Rhin Rhône Directeur général
DORIAN Claude	DRE 51 Directeur
DUVAL François	DGR conseiller Juridique
FESTOR Jean-Claude	DRE 67 Directeur
GANDIL Patrick	Secrétaire Général
GODLEWSI François	DRAST
GRESSIER Claude	CGPC Président de la quatrième section
GUERIN Laurent	DGR autoroutes opérations
HUCHER Dominique	DGR Directeur adjoint
HURSON François	CETE EST Directeur
JEGOU Gaël	DGR autoroutes financement
JOURNEAULT Alain	DIR Méditerranée Directeur
LECHANTEUR Pascal	RGR gestion de la route sous-directeur
LENTENDU Jean-Pierre	MIGT8
LEVEQUE Jean	DGR investissements sous-directeur
LHUIILLIER Jean-Paul	CERTU
MARTINAND Claude	Vice-président du CGPC
MEARY Bertrand	CGPC Président de la première section
MOULET Pascal	DGR contrôle de gestion
PANHALEUX Jean	DSCR Directeur adjoint
PARENT Christian	CGPC Président de la troisième section



PARISE Patrice	DGR Directeur général
PAUC Jean-Claude	SETRA Directeur
PAUL DUBOIS TAINÉ Olivier	Secrétariat Général
POCHARD Sophie	DGR autoroutes financement sous-directrice
QUOY Olivier	DRE 67 SMO
ROBINET Virginie	DGR autoroutes aménagements sous-directrice
SCHWANDER Jean	DGR autoroutes Adjoint au sous-directeur
SICHERMAN Jacques	CGPC coordonnateur MIGT 8
TIXIER Jacky	Directeur du Centre national des ponts de secours
TSCHITSCHMANN Eric	DRE57 Directeur
VERDEAUX Pierre	MIGT8
VERDON Bruno	CERTU Directeur
ZULBERTI Jean	Mission de contrôle des autoroutes Adjoint

### **ANNEXE 3 Principes généraux des contrôles liés à la maîtrise de la qualité** (voir schéma page suivante)

Le maître d'ouvrage (SMO et ses assistants à la maîtrise d'ouvrage) et ses maîtres d'œuvre (CETE, DIR, maîtres d'œuvre privés) sont responsables de la maîtrise de la qualité de leurs productions, afin de satisfaire aux attentes et exigences, explicites ou implicites, de leurs clients. Ces exigences comprennent notamment l'adéquation du projet à la commande de la DGR et le respect des règles de l'art.

A cette fin, les SMO et DIR sont tenus de mettre en œuvre dans chacune de leur organisation des systèmes de management de la qualité, selon les principes énoncés par les normes. Ces systèmes font l'objet d'audits périodiques selon un processus prédéfini. La déclinaison de ces systèmes pour chacune des opérations conduit à élaborer des « plans qualité » qui précisent notamment les contrôles effectués par chaque intervenant, en interne ou en externe, sur sa propre production, et les contrôles dits extérieurs effectués sur cette production par son client. La cohérence pour chaque opération de ces plans qualité est assurée par un schéma directeur de la qualité élaboré par le maître d'ouvrage.

#### Contrôles effectués par le ou les maîtres d'œuvre :

En sus du contrôle interne que le maître d'œuvre exerce sur sa propre production, celui-ci mobilise des compétences « reconnues » n'ayant pas pris part à la conception afin de leur faire exercer des contrôles - dits externes - dans les domaines qui ont été identifiés comme étant à risques, par lui-même ou par son maître d'ouvrage, notamment dans les domaines suivants : sécurité routière, géométrie, environnement, ouvrages d'art (y compris courants), estimations, géologie, ...

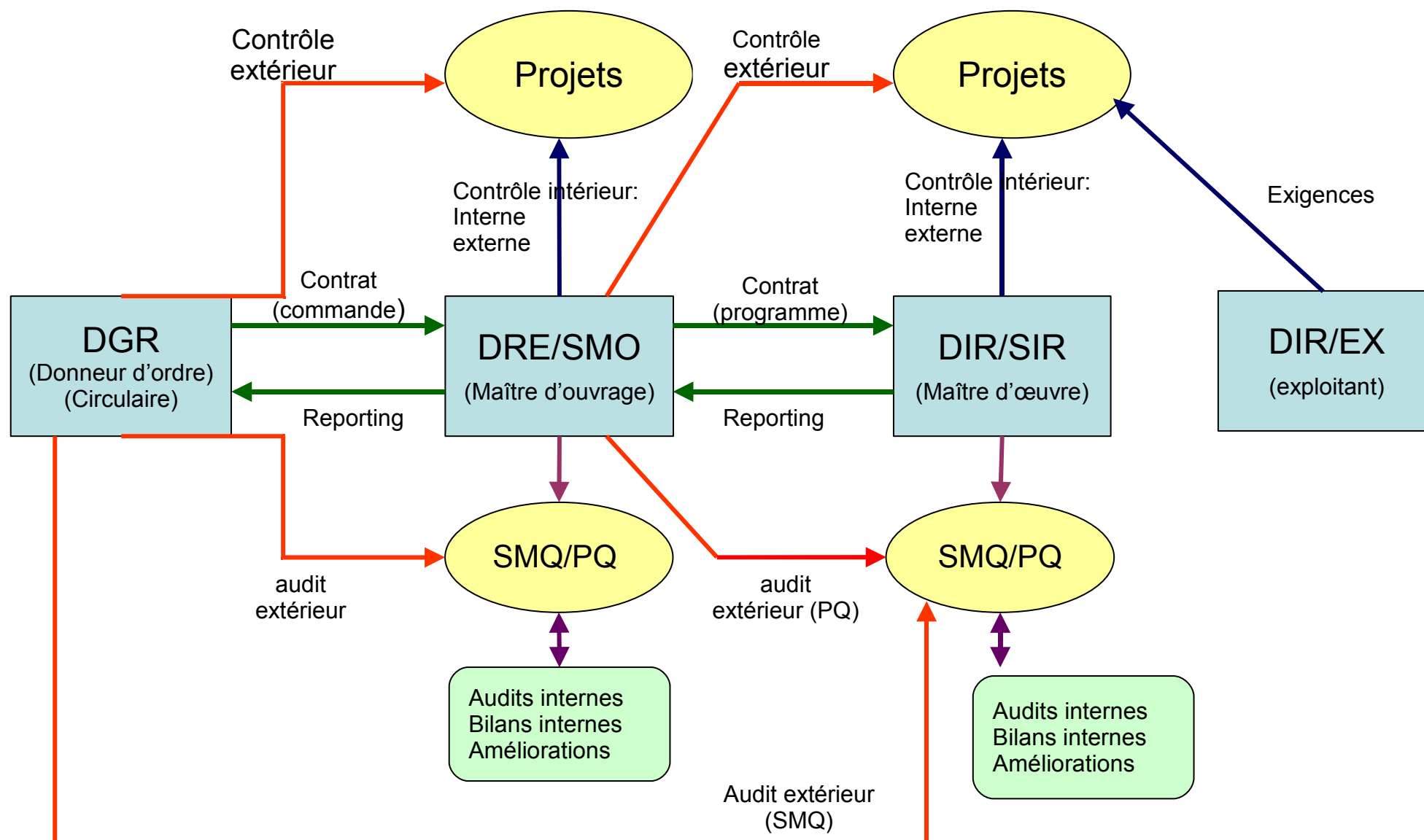
Le maître d'œuvre donne suite à ces contrôles et présente sa production accompagnée des contrôles et des suites données, après nouveau contrôle externe si nécessaire, et de son appréciation des risques. Avant livraison, il procède à une revue de la conception. Il identifie, motive et communique au maître d'ouvrage les écarts non résolus à la commande, tant au regard du programme fonctionnel que des règles de l'art.

#### Contrôles effectués par le maître d'ouvrage :

Le décideur (Directeur général des routes ou DRE) fait exercer, si nécessaire, un contrôle extérieur complémentaire sur la production du maître d'œuvre. Ce contrôle extérieur a pour objet de se prononcer avant approbation, si besoin avec le concours d'experts, sur la conformité à la commande (dont le respect des règles de l'art fait partie intégrale), sur l'optimisation du projet et sur les risques résiduels. Le contrôle extérieur :

- évalue la maîtrise<sup>19</sup> de la qualité : réalité, pertinence, fiabilité du contrôle intérieur
- apprécie l'adéquation et l'optimisation de la solution retenue en réponse aux besoins
- donne un avis sur les écarts non résolus aux règles de l'art (importance des écarts, impossibilité de les résoudre ou de les réduire, appréciation du risque). L'éclairage des risques relève d'un dire d'expert du RST capable de rappeler les fondements de la règle. La décision de conserver les écarts relève de l'autorité qui prend la décision d'approbation du dossier dans lequel l'écart est identifié. Tout écart à la règle comporte un « risque » qui doit être géré comme tel (repéré et suivi au niveau national à des fins de retour d'expérience).

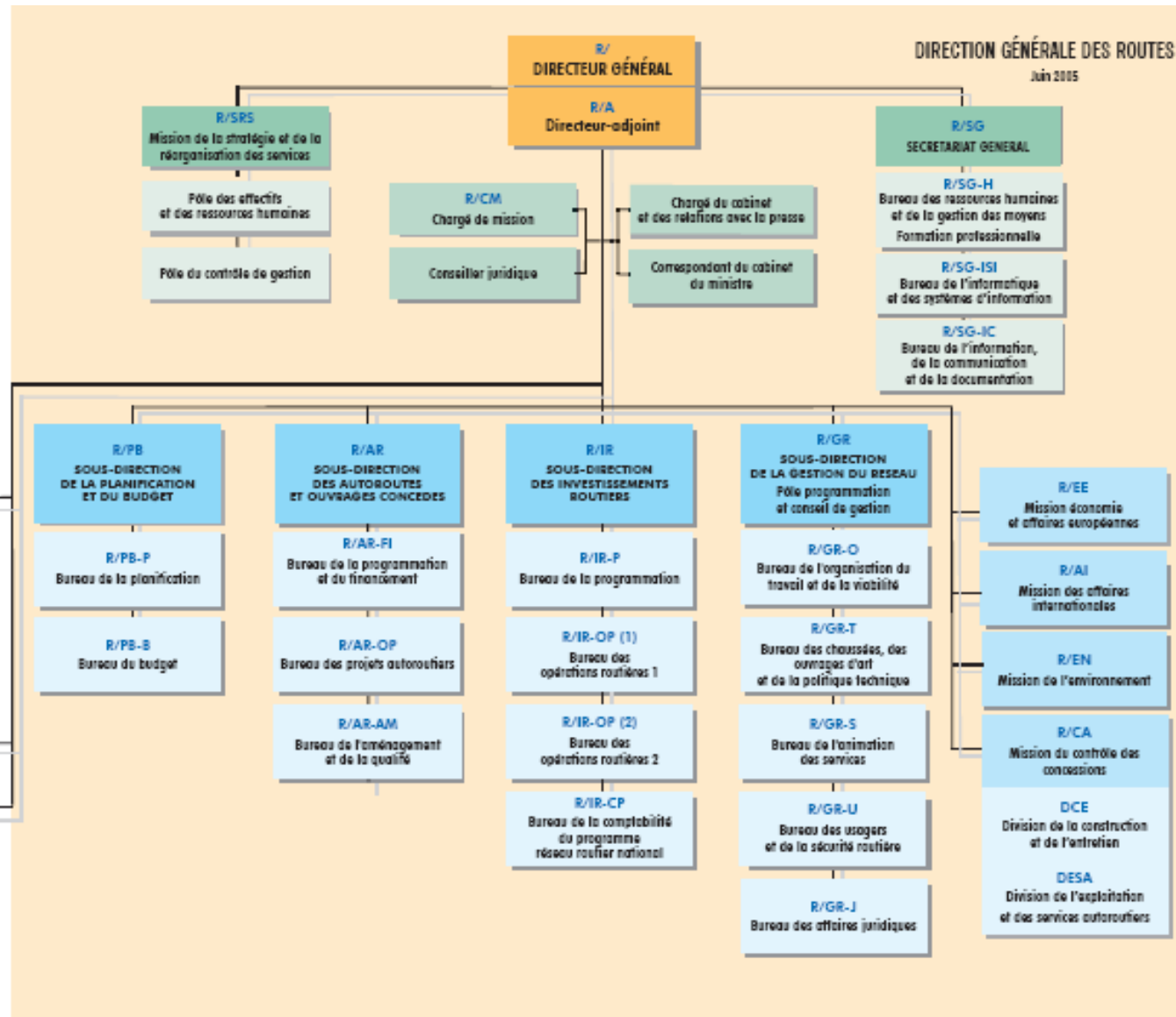
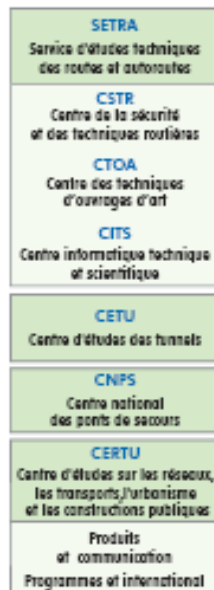
<sup>19</sup> L'expression courante « contrôle du contrôle » traduit bien mais de façon sommaire cette finalité. L'intensité du contrôle extérieur doit être adaptée aux enjeux et bien sûr à la qualité et aux résultats des contrôles intérieurs.

**Opérations d'investissement routier : Schéma de maîtrise de la qualité**

**ANNEXE 4 Organisation actuelle de la DGR (synoptique)**



### Services techniques centraux



#### ANNEXE 4 Organisation actuelle de la DGR (Détail des missions de la DGR)

Sous directions ou missions	Missions
PB (Planification Budget)	<p>Elaboration de la stratégie d'aménagement du RRN</p> <p>Conduite des études et procédures (type ex-schémas de service collectifs)</p> <p>Pilotage des débats publics<sup>20</sup> et des études prospectives et intermodales</p> <p>Préparation et suivi de l'exécution du budget du programme RRN, coordination des réponses aux questionnaires budgétaires, élaboration du projet et du rapport annuels de performance</p> <p>Tutelle de l'AFITF (avec l'appui de IR et AR) partagée avec DGMT</p> <p>Relations avec la direction du budget</p>
IR (Investissements routiers)	<p>Définition et mise en œuvre de la politique d'investissement de l'Etat sur le RRN non concédé (Responsable du BOP développement du RRN)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Pilotage de l'élaboration et de la mise en œuvre des CPER</li> <li>-Participation à l'élaboration de la stratégie d'aménagement du réseau (type ROM)</li> <li>-Programmation et gestion des AP et CP (CPER et PG) et des fonds de concours</li> <li>-Réalisation d'études pour l'élaboration des lois de finances, pour les régulations budgétaires et pour l'élaboration des budgets de l'AFITF</li> <li>-Définition des instructions générales aux DRE et DDE sur la maîtrise d'ouvrage locale (par exemple refonte de la circulaire de 1994)</li> <li>-Commande (aux DRE et DDE) des études (APSI, APS, APSM) et des procédures (DUP), approbation des études et rapport devant le CE des DUP</li> <li>-Appui à PB pour le pilotage de débats publics</li> <li>-Pilotage de l'élaboration et de la mise à disposition des DRE et DDE des outils et méthodes nécessaires à leurs missions</li> </ul> <p>Comptabilité centrale de la DGR pour les 2 BOP « développement du réseau » et « exploitation et entretien »</p>

<sup>20</sup> Débats publics répartis au cas par cas entre PB et AR

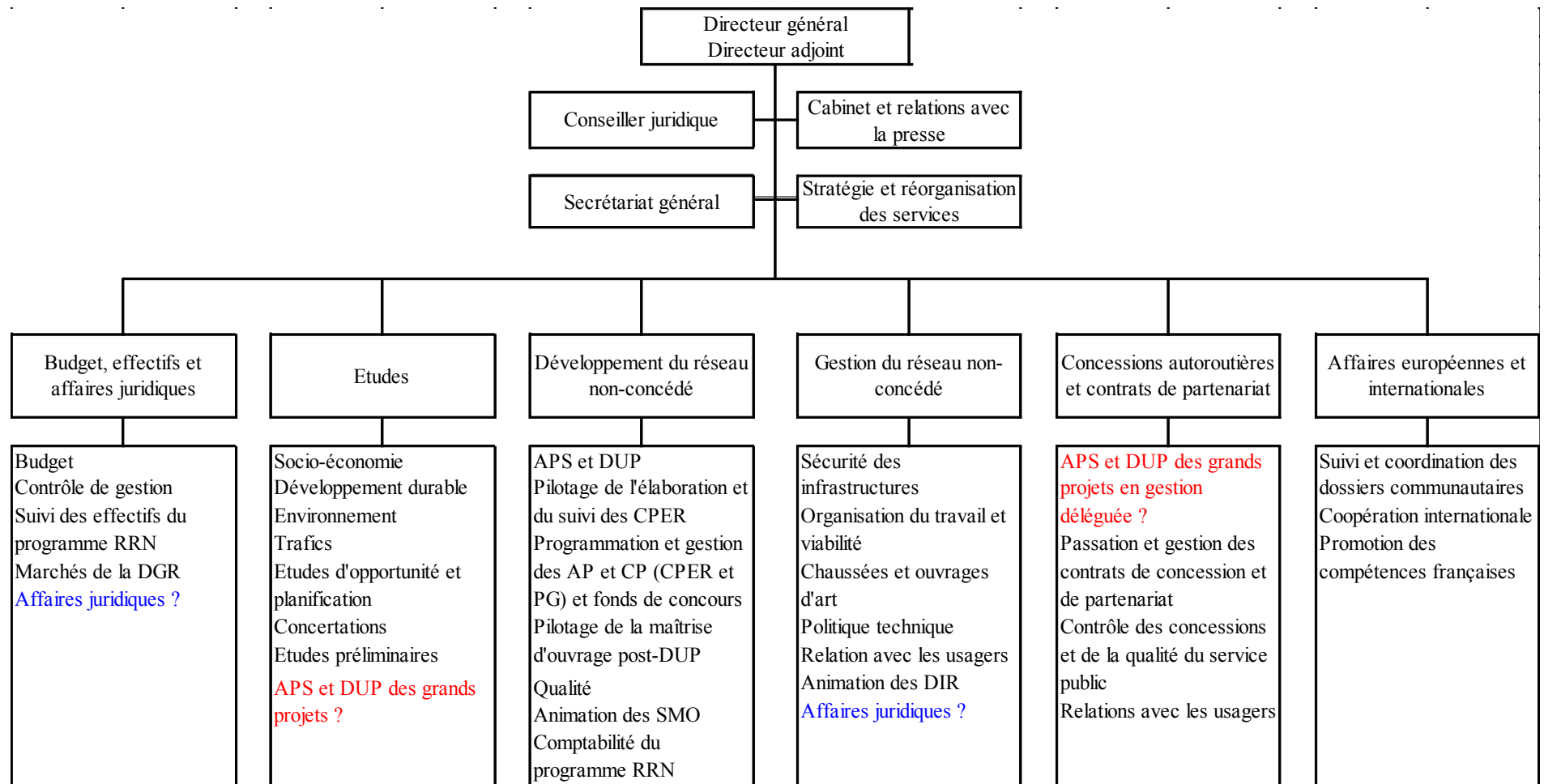
<b>Sous directions ou missions</b>	<b>Missions</b>
AR (Autoroutes concédées)	<p>Définition et mise en œuvre de la politique de l'Etat sur le RRN concédé (ou en PPP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Réalisation ou commande (aux DRE et DDE) des études (études préliminaires, APS) et procédures (débat publics<sup>21</sup>, DUP), approbation des études et rapport devant le CE des DUP</li> <li>-Approbation et suivi des ICAS</li> <li>-Définition des instructions générales aux DRE aux DDE et aux concessionnaires sur la maîtrise d'ouvrage locale (par exemple refonte et fusion de la circulaire de 1987 avec celle de 94 en liaison avec IR),</li> <li>-Conduite des procédures de passation et de révision des contrats de délégation ou de PPP et des contrats d'entreprises</li> <li>-Contrôle du respect par les concessionnaires de leurs obligations pour la construction, l'entretien et l'exploitation de leurs ouvrages</li> <li>-Définition du service rendu à l'utilisateur</li> <li>-Pilotage de la politique de tarification</li> <li>-Pilotage de la position de l'Etat pour la stratégie des SEMCA</li> <li>-Participation à la tutelle de l'AFITF (assurée par PB)</li> <li>-Participation et secrétariat des CIG des ouvrages concédés internationaux</li> <li>-Relations avec l'APE, l'ADF et la CNA</li> <li>-Coordination des rapports entre concessionnaires et DSCR et autres ministères</li> </ul>
CA (Contrôle des concessions d'autoroutes)	<p>Contrôle du respect par les concessionnaires de leurs obligations pour la construction, l'entretien et l'exploitation de leurs ouvrages (partage avec AR à préciser) et plus particulièrement</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Suivi technique des projets nouveaux</li> <li>-Suivi de la politique de préservation du patrimoine</li> <li>-Respect de la qualité de service offerte aux usagers</li> </ul>
GR (Gestion des routes)	<p>Définition et mise en œuvre de la politique de gestion de l'Etat sur le RRN non concédé (Responsable du BOP entretien et exploitation du RRN)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Programmation et gestion des AP et CP et des fonds de concours</li> <li>-Définition et évaluation de la politique de viabilité et d'organisation du travail</li> <li>-Gestion du domaine public</li> <li>-Suivi de la normalisation</li> <li>-Définition et suivi des aménagements de sécurité du RRN</li> <li>-Définition du service rendu à l'utilisateur</li> <li>Gestion des contentieux et de la réglementation</li> <li>Pilotage de la politique technique et d'innovation routière</li> <li>Animation des services déconcentrés et du RST (y compris attribution des crédits au RST) – Exploitation des rapports d'inspection</li> <li>Pilotage des échanges avec les collectivités locales et les milieux professionnels</li> </ul>
EN (Environnement)	<p>Préparation, conduite et suivi des actions en matière d'environnement</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Développement de la culture environnementale des services routiers</li> <li>-Coordination avec les autres DAC et le MEDD</li> </ul>

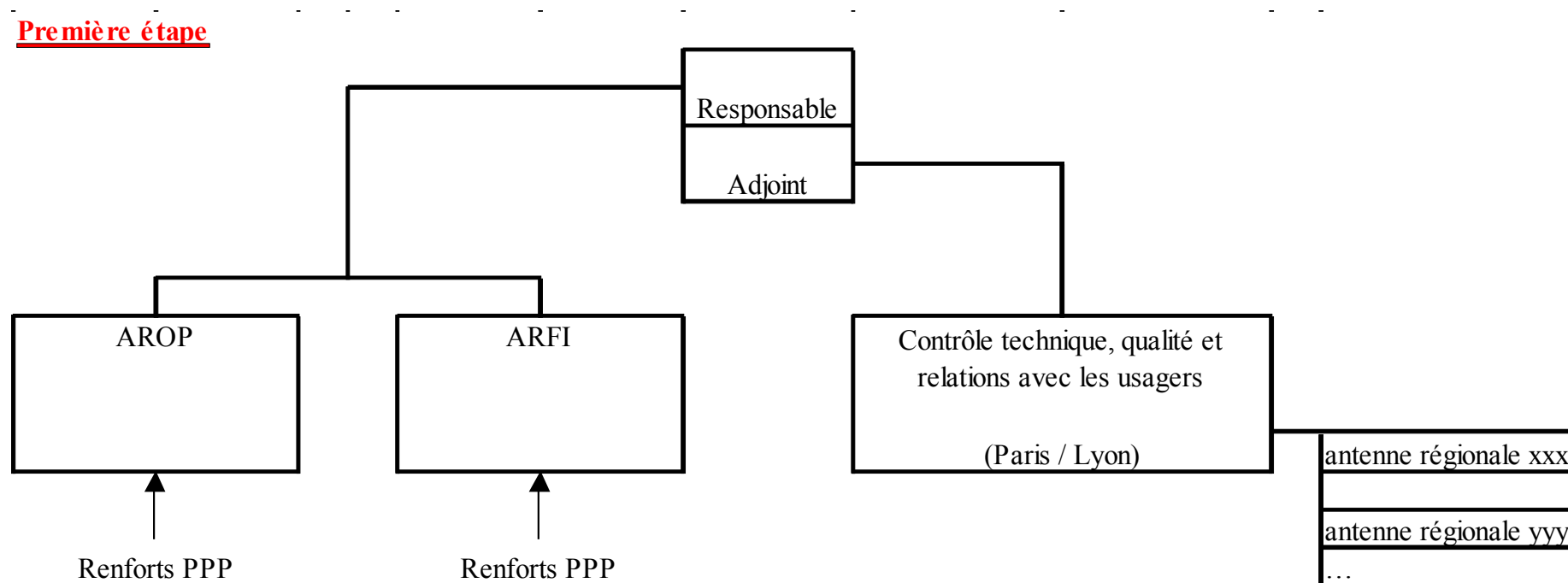
<sup>21</sup> Débats publics répartis au cas par cas entre PB et AR

<b>Sous directions ou missions</b>	<b>Missions</b>
EE (Economie et affaires européenne)	<p>Préparation et conduite des actions européennes et des études économiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mise au point des outils d'évaluation socioéconomique et conseil en matière de financement et de tarification</li> <li>-Coordination et suivi des dossiers communautaires (multilatéral)</li> <li>-Coordination des relations avec les organismes européens</li> </ul>
AI (Affaires internationales)	<p>Elaboration et mise en œuvre de la politique internationale (bilatéral en Europe)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Organisation des échanges d'expérience avec les autres pays</li> <li>-Promotion à l'étranger des compétences françaises</li> <li>-Mise en place d'actions de coopération</li> </ul>
SRS (Stratégie et réorganisation des services)	<p>Pilotage des procédures et études nécessaires au transfert au département des RNIL et à la création des DIR et des SMO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Adaptations de l'organisation et du fonctionnement de la DGR et des services routiers</li> <li>-Mise en place d'un contrôle de gestion</li> <li>-Maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information nécessaires aux nouveaux services routiers et à la LOLF</li> <li>-Répartition des effectifs</li> <li>-Gestion des compétences dans les services routiers</li> </ul>
SG (Secrétariat général)	<p>Fonctionnement de la DGR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Management et amélioration du fonctionnement</li> <li>-Gestion des ressources humaines et de la logistique</li> <li>-Traitement du courrier parlementaire</li> <li>-Elaboration et mise en œuvre des politiques informatique et de communication</li> <li>-Gestion des archives</li> </ul>



# ANNEXE 5 Esquisse de réorganisation présentée par le Directeur général en décembre 2005 (synoptique)



**ANNEXE 5 Esquisse de réorganisation présentée par le Directeur général en décembre 2005 (Détail RAR)****Première étape**

## ANNEXE 5 Esquisse de réorganisation présentée par le Directeur général en décembre 2005 (Détail des missions)

Sous directions ou missions	Missions
B (Budget)	<p>Préparation et suivi de l'exécution du budget du programme RRN, coordination des réponses aux questionnaires budgétaires, élaboration du projet et du rapport annuels de performance</p> <p>Tutelle de l'AFITF (avec l'appui de IR et AR) partagée avec DGMT</p> <p>Relations avec la direction du budget</p> <p>Contrôle de gestion (à terme)</p> <p>Répartition des effectifs (à terme)</p> <p>Gestion des compétences dans les services routiers (à terme)</p> <p>Gestion des marchés de la DGR</p>
E (Etudes)	<p>Elaboration de la stratégie d'aménagement du RRN (concédé et non concédé)</p> <p>-Conduite des études et procédures de planification (type ex-schémas de service collectifs)</p> <p>-Pilotage des débats publics et des études prospectives et intermodales</p> <p>Réalisation ou commande (aux SMO) des études (études préliminaires, APSI) et approbation des études, avant le choix définitif du mode de réalisation (non concédé ou concédé), y compris les études socioéconomiques préalables à ce choix</p> <p>Mise au point des outils d'évaluation socioéconomique et conseil en matière de financement et de tarification</p> <p>Préparation, conduite et suivi des actions en matière d'environnement</p> <p>-Développement de la culture environnementale des services routiers</p> <p>-Coordination avec les autres DAC et le MEDD</p>
D (Développement du RNC)	<p>Définition et mise en œuvre de la politique d'investissement de l'Etat sur le RRN non concédé (Responsable du BOP développement du RRN)</p> <p>-Pilotage de l'élaboration et de la mise en œuvre des CPER</p> <p>-Participation à l'élaboration de la stratégie d'aménagement du réseau (type ROM)</p> <p>-Programmation et gestion des AP et CP (CPER et PG) et des fonds de concours</p> <p>-Réalisation d'études pour l'élaboration des lois de finances, pour les régulations budgétaires et pour l'élaboration des budgets de l'AFITF</p> <p>-Définition des instructions générales aux DRE et DDE sur la maîtrise d'ouvrage locale (par exemple refonte de la circulaire de 1994)</p> <p>-Commande (aux SMO) des études (APS?, APSM) et des procédures (DUP) ?, approbation des études et rapport devant le CE des DUP?</p> <p>-Animation des SMO, notamment en termes de gestion de la qualité et de contrôle du respect des mandats de délégation de maîtrise d'ouvrage</p> <p>-Pilotage de l'élaboration et de la mise à disposition des DRE et DDE des outils et méthodes nécessaires à leurs missions</p> <p>Comptabilité centrale de la DGR pour les 2 BOP « développement du réseau » et « exploitation et entretien »</p>

<b>Sous directions ou missions</b>	<b>Missions</b>
GRD (Gestion routière déléguée)	<p>Mise en œuvre de la politique de l'Etat sur le RRN concédé (ou en PPP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Commande (aux DRE et DDE) des études (APS) et procédures (DUP), approbation des études et rapport devant le CE des DUP?</li> <li>-Conduite des procédures de passation et de révision des contrats de délégation ou de PPP et des contrats d'entreprises</li> <li>-Approbation et suivi des ICAS</li> <li>-Définition des instructions générales aux concessionnaires sur la maîtrise d'ouvrage locale</li> <li>-Contrôle du respect par les concessionnaires de leurs obligations pour la construction, l'entretien et l'exploitation de leurs ouvrages incluant (mission renforcée)</li> <li>-Suivi technique des projets nouveaux</li> <li>-Suivi de la politique de préservation du patrimoine</li> <li>-Respect de la qualité de service offerte aux usagers</li> <li>-Définition du service rendu à l'utilisateur</li> <li>-Pilotage de la politique de tarification</li> <li>-Pilotage de la position de l'Etat pour la stratégie des SEMCA</li> <li>-Participation à la tutelle de l'AFITF (assurée par PB)</li> <li>-Participation et secrétariat des CIG des ouvrages concédés internationaux</li> <li>-Relations avec l'APE, l'ADF et la CNA</li> <li>-Coordination des rapports entre concessionnaires et DSCR et autres ministères</li> </ul>
GR (Gestion des routes)	<p>Définition et mise en œuvre de la politique de gestion de l'Etat sur le RRN non concédé (Responsable du BOP entretien et exploitation du RRN)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Programmation et gestion des AP et CP et des fonds de concours</li> <li>-Définition et évaluation de la politique de viabilité et d'organisation du travail</li> <li>-Gestion du domaine public</li> <li>-Suivi de la normalisation</li> <li>-Définition et suivi des aménagements de sécurité du RRN</li> <li>-Définition du service rendu à l'utilisateur</li> <li>Gestion des contentieux et de la réglementation ??</li> <li>Pilotage de la politique technique et d'innovation routière</li> <li>Animation des DIR et du RST (y compris attribution des crédits au RST) – Exploitation des rapports d'inspection</li> <li>Pilotage des échanges avec les collectivités locales et les milieux professionnels</li> </ul>
AEI (Affaires européennes et internationales)	<p>Elaboration et mise en œuvre de la politique européenne et internationale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Organisation des échanges d'expérience avec les autres pays</li> <li>-Promotion à l'étranger des compétences françaises</li> <li>-Mise en place d'actions de coopération</li> <li>-Coordination et suivi des dossiers communautaires</li> <li>-Coordination des relations avec les organismes européens</li> </ul>

<b>Sous directions ou missions</b>	<b>Missions</b>
SRS (Stratégie et réorganisation des services)	Pilotage des procédures et études nécessaires au transfert au département des RNIL et à la création des DIR et des SMO -Adaptations de l'organisation et du fonctionnement de la DGR et des services routiers -Mise en place d'un contrôle de gestion -Maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information nécessaires aux nouveaux services routiers et à la LOLF -Répartition des effectifs -Gestion des compétences dans les services routiers
SG (Secrétariat général)	Fonctionnement de la DGR -Management et amélioration du fonctionnement -Gestion des ressources humaines et de la logistique -Traitement du courrier parlementaire -Élaboration et mise en œuvre des politiques informatique et de communication -Gestion des archives

## **ANNEXE 6 Signification des abréviations utilisés**

CERTU Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
 CETE Centre d'Études techniques de l'Équipement  
 CETU Centre d'Études des Tunnels  
 CGPC Conseil Général des Ponts et Chaussées  
 CIADT Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire  
 CNPS Centre National des Ponts de Secours  
 DDE Direction départementale de l'Équipement  
 DGR Direction générale des routes  
 DIR Direction interdépartementale des routes  
 DRE Direction régionale de l'Équipement  
 DSCR Direction de la sécurité et de la circulation routière  
 DUP Déclaration d'utilité publique  
 EUP Enquête d'utilité publique  
 IPMS Inspection préalable à la mise en service  
 LOLF Loi d'orientation de la loi de finances  
 LOTI Loi d'orientation des transports intérieurs  
 MIGT Mission d'inspection territoriale  
 MOP Maîtrise d'ouvrage publique (loi relative à la...)  
 PPP Partenariat public privé  
 RN Routes nationales  
 RST Réseau scientifique et technique  
 SETRA Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes  
 SMO Service de maîtrise d'ouvrage  
 STC Services techniques centraux

## ANNEXE 7 Bibliographie

Circulaire du Premier Ministre du 2 janvier 2006 Mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration de l'État  
 Catalogue des BOP Équipement  
 Circulaire DGPA du 12 janvier 2006 Correspondants territoriaux (fonctions)  
 Modification de la Directive Eurovignette  
 Rapport CGPC Ouverture du SETRA aux collectivités locales  
 Note CGPC relative aux bilan LOTI  
 Rapport CGPC sur la Politique Nationale des Routes  
 Charte du CGPC  
 Exposé Qualiform et notes de Christian BINET IGPC sur les systèmes de maîtrise de la qualité  
 Note de A. BARILARI « *Réflexions sur la gouvernance des programmes* »  
 Compte rendu du séminaire du 19 janvier 2005 sur la maîtrise d'ouvrage  
 Rapport de la Cour des Comptes sur la programmation des infrastructures de transports  
 Rapport IDRH d'enquête interne et externe relative à la Direction des routes  
 Intervention du Premier Ministre du 23 janvier 2006 devant les Préfets relative aux contrats de plan État Régions Rapport CGPC Transports 2050  
 Rapport de parangonnage européen sur le coût des autoroutes  
 Rapport CGPC sur la maîtrise des coûts des investissements routiers nationaux  
 CIADT de décembre 2003 et avancement en septembre 2004  
 Rapport CGPC IGF Planification des infrastructures en 2025  
 Organisation de RFF et de VNF  
 Note de F. DUVAL relative à la maîtrise d'ouvrage  
 Loi du 6 février 1992 et décret du 1 juillet 1992 (charte de la déconcentration)  
 Rapport CGPC relatif à la maîtrise des études des investissements routiers nationaux  
 CR des réunions du groupe de travail P. FARRAN sur la refonte du processus d'élaboration des investissements routiers nationaux  
 Rapport DATAR sur les contrats de plan État Régions  
 Loi MOP  
 Rapport CGPC relatif à la modification de la circulaire du 5 mai 1994  
 Rapport CGPC IGF sur la maîtrise d'ouvrage de RFF  
 Rapport CGPC sur la réévaluation de la déviation de Beauvais  
 Repères prospectifs : « *Réflexion sur l'après pétrole et les organisations efficaces du XXI<sup>ème</sup> siècle* »  
 Revue PCM « *quelles perspectives pour les contrats de partenariat dans le secteur public routier* »

Secrétariat général  
Bureau  
Rapports  
et Documentation  
TOUR PASCAL B  
92055 LA DÉFENSE CÉDEX  
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45