

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ENTRETIEN DES ROUTES NATIONALES ET DÉPARTEMENTALES

Rapport public thématique

Mars 2022

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Procédures et méthodes | 5 |
| Synthèse | 9 |
| Récapitulatif des recommandations | 15 |
| Introduction..... | 17 |
| Chapitre I L'absence d'une véritable politique routière nationale | 23 |
| I - La fragmentation croissante de la compétence routière en France | 23 |
| A - Le mille-feuille routier | 23 |
| B - La persistance de financements croisés importants..... | 27 |
| C - L'existence d'une double responsabilité en agglomération | 28 |
| D - Les limites des coordinations opérationnelles | 29 |
| II - Un État qui n'assume plus son rôle de supervision de l'ensemble du réseau routier..... | 31 |
| A - Une méconnaissance des réseaux décentralisés..... | 31 |
| B - L'affaiblissement de l'expertise scientifique et technique | 35 |
| III - Deux illustrations d'une politique nationale insuffisamment affirmée..... | 38 |
| A - La sécurité routière : un rôle de l'infrastructure à mieux prendre en compte | 38 |
| B - La prise en compte du défi environnemental | 40 |
| Chapitre II L'insuffisance des outils de pilotage et de programmation | 47 |
| I - Un patrimoine dont l'état reste mal connu | 47 |
| A - Le réseau national : une lente dégradation..... | 47 |
| B - Les réseaux départementaux : une connaissance inégale de leur état | 52 |
| II - Un patrimoine dont l'utilisation devrait être connue plus précisément..... | 55 |
| A - Le service rendu à l'utilisateur : un déficit de suivi auquel il faut remédier..... | 55 |
| B - Un suivi du trafic à consolider et à moderniser sur les routes décentralisées les plus importantes | 56 |
| III - Des processus de programmation des travaux souvent inadaptés à des besoins de long terme | 57 |
| A - Le réseau national : un effort de rationalisation réel mais incomplet..... | 57 |
| B - Les routes départementales : une rationalisation encore embryonnaire | 58 |

| | |
|---|------------|
| Chapitre III Des réformes et des réorganisations nécessaires..... | 69 |
| I - Associer davantage les usagers à la définition de ces politiques et à leur mise en œuvre | 69 |
| A - Des liens plus étroits avec les usagers | 69 |
| B - Une plus grande publicité à donner à la politique routière..... | 71 |
| II - Des niveaux de service à adapter | 72 |
| III - La réforme devenue nécessaire du réseau national | 73 |
| A - Un mode de gestion à repenser | 73 |
| B - La question lancinante du financement..... | 76 |
| IV - Dans les départements, les leviers d'amélioration de la gestion à mobiliser | 78 |
| A - Le resserrement des organisations et les gains de productivité..... | 78 |
| B - L'investissement dans les moyens matériels pour améliorer l'efficacité | 80 |
| C - La diversité des pratiques en matière de recours au secteur privé..... | 81 |
| D - L'attractivité des métiers de la route..... | 82 |
| Conclusion générale | 85 |
| Liste des abréviations | 87 |
| Annexes | 89 |
| Réponses des administrations et organismes concernés | 113 |

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente enquête a été pilotée par une formation interjuridictions qui a associé la Cour des comptes et neuf chambres régionales des comptes – Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d’Azur. Outre quelques intercommunalités, les chambres régionales ont contrôlé 16 départements, répartis sur le territoire métropolitain, en milieu urbain comme rural, et présentant des caractéristiques variées, notamment de relief.

Au niveau national, la Cour a examiné la gestion par l’État du réseau routier national non concédé et, plus largement, la politique routière menée par celui-ci (direction générale des infrastructures, des transports et de la mer). Pour ce faire, elle a notamment étudié sur place le fonctionnement des directions interdépartementales des routes (DIR) Méditerranée, Massif central et Ouest. Elle a également contrôlé l’établissement public constituant l’élément principal du réseau scientifique et technique (le Cerema, Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement).

Cette enquête nationale a été complétée d’un travail de comparaison avec la gestion assurée par une société concessionnaire d’autoroute ainsi qu’avec deux pays européens voisins de la France (Espagne et Royaume-Uni pour la seule Angleterre, le Pays de Galles, l’Ecosse et l’Irlande du Nord ayant leur propre réseau), qui n’a pu donner lieu à des déplacements en raison de la crise sanitaire de 2020.

Les juridictions financières ont utilisé les données collectées auprès des entités contrôlées. Elles ont également exploité les comptes des départements centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Des échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau territorial, dont les présidents et les directeurs de collectivités, et avec les services de l’État au niveau national et dans les administrations déconcentrées. En outre, la FCJ a pris l’initiative d’auditionner des responsables des principales administrations centrales concernées (direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ; direction du budget), du Cerema ainsi que de l’Assemblée des départements de France (ADF).

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 6 janvier 2022, par une formation commune aux juridictions, présidée par Mme Podeur, présidente de chambre, et composée de MM. Le Mer, Michaut et Advielle, conseillers maîtres, de Mme Daussin-Charpentier, conseillère référendaire, Mme Courcol et MM. Launay et Baumann, présidents de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, de M. Daniel Vasseur, conseiller référendaire, en tant que rapporteur général adjoint, de M. Olivier Cuny, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Le Mer étant contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 18 janvier 2022, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, rapporteure générale du comité, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Advielle, Lejeune, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

La France compte environ 1,1 million de km de routes, ce qui fait de son réseau un des plus longs et des plus denses d'Europe. La plus grande partie est gérée par les collectivités territoriales – près de 380 000 km par les départements et plus de 700 000 km par les communes – notamment à la suite de plusieurs vagues de décentralisation intervenues au bénéfice des départements en 1972, à hauteur de 55 000 km, et en 2006, pour 18 000 km supplémentaires.

Ces décentralisations se sont accompagnées de transferts de personnel et, à partir de 2006, d'une ample réorganisation des structures chargées de leur entretien. Les DDE (directions départementales de l'équipement), qui s'occupaient jusqu'à cette date tant des routes nationales que départementales, ont disparu au profit de 11 DIR (directions interdépartementales des routes), structurées selon une logique d'itinéraire et centrées sur le réseau national « résiduel ». Ce dernier ne représente aujourd'hui plus que 1,1 % du linéaire national (hors autoroutes concédées), mais près de 19 % du trafic.

Ce processus de décentralisation a vocation à se poursuivre. La loi relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification de l'action publique locale (« 3DS ») prévoit un nouveau cycle de transfert de parties substantielles du réseau routier national. Sa mise en œuvre laisse la plus grande place à la négociation entre les collectivités locales et l'État, voire entre collectivités, de sorte que son résultat reste à ce jour peu prévisible.

Il s'ensuit une fragmentation croissante de la compétence routière en France. Au total, notre pays évolue vers un modèle complexe, et assez rare en Europe, dans lequel les responsabilités sont réparties entre tous les niveaux de collectivités publiques, la part du réseau national non concédé, en particulier, devenant très faible, tandis que l'avenir des autoroutes concédées demeure incertain à l'échéance des contrats en vigueur. Or, il ne semble pas que cette transformation et ces perspectives aient donné lieu à une réflexion sur le nouveau rôle de l'État en matière de politique routière.

L'absence d'une véritable politique routière.

Dans ce contexte de décentralisation progressive du réseau routier national, la question du rôle de l'État en matière routière revêt, en effet, une acuité croissante. La responsabilité de ce dernier ne se limite pas à la gestion d'un réseau national toujours plus réduit. L'État est également, et reste, le garant, de par la loi, de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble du réseau routier de notre pays, décentralisé ou non. Or, il manifeste peu d'appétence pour ce rôle et ne s'est pas donné les moyens indispensables à l'exercice de cette responsabilité.

Ainsi, il lui manque l'information sur la voirie des collectivités locales, leur état, leur entretien et leur usage, qui lui est nécessaire pour disposer d'une vision globale et des moyens d'harmoniser et de coordonner les politiques routières, dans le respect des principes de la décentralisation. La question de la sécurité des ponts, sur laquelle plusieurs accidents dramatiques ont récemment attiré l'attention, illustre cette méconnaissance du réseau décentralisé : il aura fallu attendre le plan de relance de 2020 pour que l'État, constatant sa méconnaissance du nombre total de ponts à vérifier, décide de mettre en œuvre un programme national permettant le recensement et l'évaluation de l'état de ces ouvrages d'art dans les petites communes, ce qui ne peut constituer qu'une première étape.

De même, l'État s'avère dorénavant mal armé pour assurer sa mission de conseil et d'appui pour la gestion des réseaux. Le réseau scientifique et technique (RST) de l'État¹, en matière routière, a vu ses effectifs divisés par deux en une vingtaine d'années. En particulier, le Cerema², devenu sa principale composante³ et soumis à une continuelle réduction de ses crédits, a connu une grave crise de gouvernance et tente encore aujourd'hui de se restructurer. Il est de moins en moins en mesure de répondre aux besoins d'expertise sur l'ensemble du territoire. Cette politique d'attrition est devenue contradictoire avec la priorité officiellement donnée à l'amélioration de l'entretien des infrastructures.

Pourtant, la décentralisation routière aurait plutôt dû aller de pair avec le renforcement de ce RST, dans le souci de prévenir les effets d'un certain émiettement de cette compétence et de donner aux collectivités territoriales les moyens de l'exercer au mieux. Ces dernières déplorent elles-mêmes cet affaiblissement.

¹ Ensemble d'organismes, de services et d'établissements sous tutelle du ministère de la transition écologique, contribuant à l'ingénierie, l'expertise et la recherche dans les domaines de l'aménagement et du développement durable.

² Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

³ Aux côtés de l'université Gustave Eiffel, dans le domaine de la recherche, et des conférences techniques territoriales, qui réunissent à l'échelle locale les techniciens des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État.

Ce déficit de stratégie nationale est illustré par la faible place qu'occupe la question des infrastructures dans la politique de sécurité routière. Si les routes elles-mêmes constituent rarement la principale cause des accidents, leur entretien et leur aménagement peuvent jouer un rôle appréciable dans la réduction des risques⁴. De ce point de vue, il serait souhaitable de placer la délégation à la sécurité routière sous la tutelle conjointe des ministres de l'intérieur et des transports.

Il en va de même de la prise en compte de la protection de l'environnement et du changement climatique, priorité d'avenir qui donne lieu pour l'instant à des pratiques diverses et non coordonnées. Or, le changement climatique produit dès maintenant des effets sensibles, en particulier dans les territoires de montagne, du fait de l'accélération des cycles gel-dégel, de la multiplication des inondations et des glissements de terrain, ou encore des périodes de sécheresse. Améliorer la résilience des infrastructures suppose une action de long terme à forte composante technique, combinant maintenance prédictive, techniques classiques d'assainissement des chaussées et solutions innovantes.

En concertation avec les collectivités territoriales, l'ampleur de ces enjeux justifie la définition et la mise en œuvre d'une véritable politique routière nationale. Il y a à cela des préalables : la connaissance et le suivi de l'ensemble des réseaux, au moyen de la remontée obligatoire de données, mais aussi la remise à niveau de l'outil indispensable que constitue le réseau scientifique et technique public.

L'insuffisance des outils de pilotage et de programmation.

S'agissant du réseau national, l'État assure un suivi régulier et normalisé de l'état de ses chaussées et de ses ouvrages d'art depuis les années 1990. Cependant, pour les chaussées, cette évaluation annuelle restait partielle et manquait de précision. Elle servait principalement à répartir les crédits entre les DIR et à établir une note globale, par construction peu évolutive. Cette dernière tendait à montrer une lente dégradation, la proportion de surfaces de chaussée exigeant des travaux d'entretien étant ainsi passée en une dizaine d'années de 43% à 53%.

Le ministère a décidé de recourir à un nouveau dispositif beaucoup plus perfectionné, reposant sur l'imagerie 3D et la géolocalisation, qui permet une actualisation annuelle pour tout le réseau. Malheureusement, sa mise à œuvre a rencontré de nombreuses difficultés qui ont privé les services d'une évaluation objective pendant plusieurs années et, à l'avenir, ces derniers n'auront pas la possibilité de comparer les résultats du nouvel indicateur avec ceux de l'ancien. Il ne semble pas acquis non plus que ce nouvel indicateur puisse servir à la sélection et à la programmation des chantiers au niveau national, ce qui demeure pourtant un objectif légitime.

⁴ Cour des comptes, *Évaluation de la politique publique de sécurité routière*, juin 2021.

S'agissant des réseaux départementaux, les contrôles menés par les juridictions financières ont montré que seuls 40 % des départements de l'échantillon avaient réalisé une campagne d'évaluation de toutes leurs chaussées. Une légère majorité a recours à des méthodes automatisées sur les axes les plus structurants, mais certains s'en remettent encore aux observations faites par les agents lors des patrouilles.

La fréquence insuffisante et l'hétérogénéité des procédures utilisées conduisent à relativiser la validité des appréciations portées sur l'état des chaussées départementales à partir des mesures effectuées aujourd'hui. Par ailleurs, la part d'ouvrages d'art non évalués, y compris dans des collectivités importantes, reste significative. Au total, il s'avère donc difficile de juger de l'état actuel de ce patrimoine. L'élaboration d'une grille d'harmonisation des diagnostics des chaussées, sous l'égide du Cerema et en concertation avec les collectivités, est indispensable pour disposer de constats fiables et prendre des décisions judicieuses en matière de travaux d'entretien.

En outre, l'information sur les routes nationales rendue publique dans les documents budgétaires annuels apparaît trop limitée, parfois plus que par le passé. Ainsi, elle ne couvre pas certains éléments de ce patrimoine (échangeurs, aires de repos, dépendances), les aspects de sécurité et de qualité de service, ou encore de coûts unitaires. À cet égard, la correcte information du citoyen et de la représentation nationale suppose un enrichissement de la batterie des indicateurs présentés avec le projet de loi de finances et l'établissement d'un bilan annuel de la politique routière nationale, en concertation avec les collectivités territoriales.

L'État s'est tourné récemment vers des cabinets suisses pour établir des scénarios technico-économiques simulant les conséquences de différents niveaux d'effort budgétaire sur l'évolution future de l'état de son réseau. Sur cette base, la loi d'orientation des mobilités a prévu une trajectoire financière jusqu'en 2027 et au-delà – dépassant à terme 1 Md€ par an (contre 775 M€ en 2016). Cette augmentation est substantielle. Pour autant, selon les estimations des experts suisses, elle ne suffirait pas pour maintenir à son niveau actuel l'état moyen du réseau, en raison du vieillissement de ce patrimoine.

Dans les départements, l'entretien et l'exploitation restent encore trop souvent des variables d'ajustement, en fonction de la situation financière mais aussi d'autres priorités d'investissement. On doit néanmoins constater une reprise de l'investissement spécifiquement routier, amorcée en 2017 et plus nette à partir de 2018-2019. Les dépenses correspondantes ont ainsi progressé de 17 % entre 2016 et 2020, pour atteindre 3,6 Md€.

Malgré les progrès d'une démarche pluriannuelle (surtout pour les ouvrages d'art), la programmation, dans les collectivités locales, demeure le plus souvent empirique, sans règle claire entre dégradations constatées et crédits affectés. Elle se réduit parfois à une répartition forfaitaire entre territoires. Sa formalisation pourrait passer par la présentation de plans pluriannuels dans les rapports d'orientations budgétaires présentés aux assemblées délibérantes.

Des réformes et des réorganisations nécessaires pour une efficacité accrue.

L'organisation actuelle du réseau national non concédé en France est devenue une originalité en Europe. L'État demeure à la fois propriétaire, stratège, régulateur et opérateur, à la différence de l'exemple anglais, mais aussi du modèle ferroviaire et aéroportuaire de notre pays.

La transformation des DIR n'a pas été réellement engagée. À titre d'exemple, le calcul des rémunérations comprenant de multiples primes s'avère extrêmement complexe et reconnaît insuffisamment la responsabilité et le rôle des cadres intermédiaires, notamment des chefs de centre opérationnel. Pour l'instant, l'administration centrale s'est peu interrogée sur la pertinence des normes, souvent anciennes, fixées dans les DIR, parfois par crainte de remettre en cause leur organisation, voire leurs habitudes. Pourtant, à l'image de ce qui se pratique en Angleterre, le suivi de la qualité du service perçue par les usagers, de même qu'une meilleure association de ces derniers à la collecte de données de terrain⁵, auraient pour intérêt de faciliter l'adaptation aux besoins réels des niveaux de service (fréquence des patrouilles, temps d'intervention sur incidents ou délai de « retour au noir » après des chutes de neige etc.). Par comparaison, plusieurs départements ont su davantage adapter ces objectifs, mais aussi leurs organisations, aux moyens disponibles. Ces démarches devraient inspirer l'ensemble des gestionnaires routiers, État comme collectivités territoriales.

Le pilotage assuré par le ministère apparaît à la fois trop étroit, s'agissant de la programmation des opérations les plus importantes, et trop lâche s'agissant des pratiques et de l'exploitation. Il conviendrait, quel que soit le cadre juridique retenu à l'avenir pour ces activités, de mettre en place une contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens entre administration centrale et services de gestion, en particulier afin d'améliorer l'efficacité de l'ensemble de cette organisation.

⁵ Notamment grâce aux nouveaux outils numériques, cette forme d'expression étant aujourd'hui laissée à des initiatives privées.

De fait, cette réforme du mode de gestion, l'adaptation des niveaux de service, de même qu'une meilleure connaissance des besoins grâce à des indicateurs plus précis et plus pertinents, peuvent contribuer à d'importants gains d'efficacité. Certaines dépenses d'entretien préventif permettent également de réaliser, à terme, d'importantes économies, en évitant des réparations beaucoup plus lourdes dans le futur. Néanmoins, la situation actuelle appelle également une réflexion sur les ressources, pérennes, à affecter à ces besoins majeurs et durables, qui pourraient être éventuellement fondées sur l'usage de la route.

Récapitulatif des recommandations

Orientation 1 : se donner les moyens d'une politique routière nationale

1. Après concertation avec les collectivités territoriales, définir une politique routière applicable à l'ensemble du réseau, incluant les impératifs de la sécurité routière et le défi de la transition écologique (*État, d'ici 2025*).
2. Organiser au niveau national une remontée obligatoire des données relatives à l'ensemble des réseaux et les intégrer dans un système d'information partagé (*État, départements, d'ici 2024*).
3. Renforcer l'expertise routière du Cerema, clarifier son périmètre par rapport au secteur privé et faciliter les conditions de sa mobilisation par les collectivités territoriales (*État, Cerema, d'ici 2025*).

Orientation 2 : renforcer les outils de pilotage

4. Mettre en place un système, unifié et intégré, de priorisation et de programmation des travaux d'entretien sur le réseau national non concédé, fondé sur des critères objectifs (*État, d'ici 2024*).
5. Enrichir la batterie des indicateurs LOLF relatifs à la gestion du réseau routier national, notamment pour mieux suivre la qualité de l'exploitation et du service rendu aux usagers, et en rendre compte dans un bilan annuel de la politique routière nationale (*État, d'ici 2024*).
6. En concertation avec les entités concernées, confier au Cerema la tâche d'élaborer une grille d'harmonisation des diagnostics des chaussées des départements et des intercommunalités supportant les trafics les plus importants (*Cerema, État, d'ici 2024*).
7. Soumettre au conseil départemental l'approbation d'un scénario technico-budgétaire pluriannuel pour l'entretien de son réseau (*départements, d'ici 2025*).

Orientation 3 : améliorer l'efficacité et garantir un service adapté

8. Réexaminer et formaliser des niveaux de service adaptés aux trafics et en assurer le contrôle (*État, départements, d'ici 2024*).
9. Réformer la gestion du réseau routier national non concédé, en mettant en place une contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec les directions interdépartementales des routes (*État, d'ici 2024*).
10. Se donner les moyens d'un financement pérenne des réseaux non concédés, national et départemental, sans exclure des prélèvements liés à l'usage des routes, notamment pour le fret (*État, départements, d'ici 2025*).

Introduction

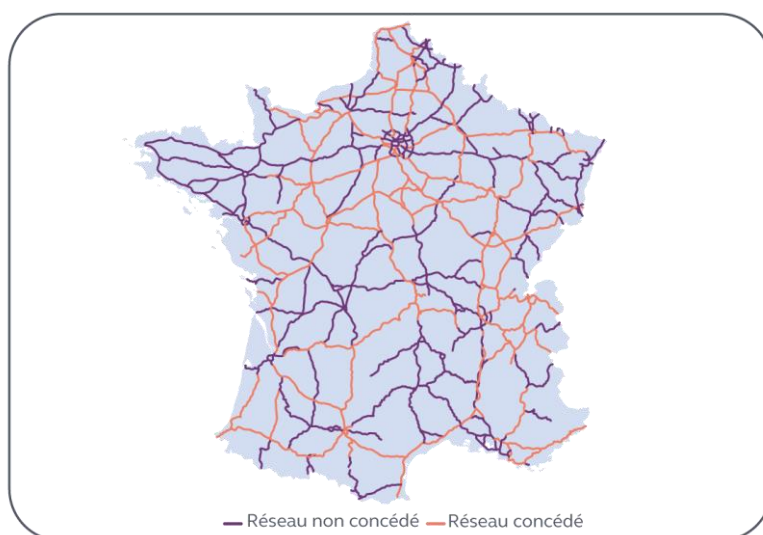
La France compte environ 1,1 million de km de routes, ce qui fait de son réseau un des plus longs et des plus denses d'Europe⁶. La plus grande partie est gérée par les collectivités territoriales – près de 380 000 km par les départements et plus de 700 000 km par les communes, ces derniers étant exclus du champ du présent rapport car répondant surtout à des besoins de desserte des habitations. Cette répartition fait suite à plusieurs vagues de décentralisation au bénéfice des départements, la dernière remontant à 2006, à hauteur de 18 000 km, après 55 000 km en 1972⁷. La mise en œuvre de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») pourrait s'accompagner de nouveaux transferts au bénéfice des départements et des métropoles, voire, de manière expérimentale, aux régions (cf. *infra*).

Le réseau national, le plus structurant, ne représente désormais qu'un peu plus de 21 000 km, dont 9 000 km d'autoroutes concédées, entretenues et exploitées, en contrepartie de recettes de péages, par des sociétés privatisées (également exclues du champ du présent rapport), ainsi que 12 000 km de routes nationales non concédées. Il est devenu l'un des moins étendus de l'Union européenne⁸. Dans le cadre du présent rapport, ont été recueillis et synthétisés des éléments de comparaison internationale avec deux pays voisins – l'Angleterre et l'Espagne. Leurs modèles d'organisation très différents du cas français offrent un utile contrepoint, sans que l'on puisse en tirer de conclusion générale, faute, en particulier, de données suffisamment sûres et précises quant à leurs performances (cf. annexes 3 et 4).

⁶ 16 464 km par million d'habitant contre moins de 5 000 en Espagne et en Italie.

⁷ Ayant pu donner lieu par la suite à des transferts de ces derniers vers les métropoles (3 000 km).

⁸ Ainsi, le total des routes nationales atteint environ 65 000 km en Allemagne, 34 000 km en Espagne et 25 000 km en Italie.

Carte n° 1 : le réseau routier national

Source : DGITM

Ce réseau national non concédé n'en conserve pas moins un rôle stratégique, ayant d'ailleurs été conçu comme tel, puisqu'il supporte près de 20 % de la circulation routière (et plus du tiers, si l'on y ajoute les autoroutes concédées). De plus, celle-ci, tirée à la hausse par les flux de longue distance, notamment internationaux, y augmente plus fortement que sur le réseau secondaire.

Tableau n° 1 : parts du linéaire et de la circulation des différentes catégories de routes

| | Longueur en km (2018) | % réseau | % circulation (2019) | Évolution de la circulation entre 1990 et 2019 |
|-------------------------------|-------------------------------|--------------|-------------------------|---|
| Réseau national | 21 221 | 1,9 % | 34,3 % | +60,9 % |
| dont autoroutes concédées | 9 067 | 0,8 % | 15,8 % | +78,3 % |
| dont autres routes nationales | 12 154 ⁹ | 1,1 % | 18,6 % | +49,1 % |
| Réseau secondaire | 1 082 552 | 98,1 % | 65,7 % | +7,5 % |
| dont routes départementales | 378 401 | 34,3 % | nd | nd |
| dont routes communales | 704 151 | 63,8 % | nd | nd |
| Ensemble du réseau | 1 103 773¹⁰ | 100 % | 100 % | +45,5 % |

Sources: Bilan annuel des transports 2019 ; SDES - bilans de la circulation (données provisoires de juillet 2021)

⁹ Dont 2 603 km d'autoroutes non concédées.

¹⁰ Par comparaison, la longueur du linéaire ferroviaire atteint 28 077 km ; du réseau ferré de transports urbain, 1 294 km ; et fluvial, 5 065 km.

Jusqu'en 2006, la gestion opérationnelle des routes nationales comme départementales incombait aux directions départementales des routes (DDE) de l'État. Depuis lors, les conseils départementaux ont pris pleinement en charge cette compétence, tandis que le réseau national « résiduel » a été confié à de nouvelles administrations déconcentrées, les directions interdépartementales des routes (DIR), réorganisées selon une logique d'itinéraire.

Dans le cadre de cette enquête, la Cour a examiné la gestion des routes nationales et la politique routière mise en œuvre par l'État, tandis que neuf chambres régionales des comptes ont contrôlé l'action déployée dans ce domaine au sein d'un échantillon de 16 départements et de quelques intercommunalités¹¹ (cf. liste en annexe 1). Ce rapport présente la synthèse de ces différents travaux, enrichie d'analyses issues des données disponibles dans l'ensemble des comptes départementaux.

Outre les chaussées et les ouvrages d'art (dont les ponts et les tunnels, mais aussi les murs de soutènement), ce patrimoine regroupe un ensemble d'éléments extrêmement variés : aires de stationnement, dépendances « bleues » (bassins de retenue des eaux) et « vertes » (abords), équipements de la route¹², mais aussi tous ceux qui sont nécessaires au fonctionnement des services (véhicules, engins, notamment de fauchage et de déneigement, outils de gestion de trafic).

L'entretien et l'exploitation : définitions et acteurs

L'entretien vise le maintien en état du patrimoine de manière à lui permettre de continuer à rendre durablement les services actuels. On distingue l'entretien courant (bouchage de nids de poule, pontage de fissures...), les opérations de requalification (ou de réparation faisant suite au constat de dégradations de nature structurelle) et l'entretien préventif (mise en œuvre d'enduits superficiels, reprise des couches de surface). Contrairement à l'entretien courant, ces deux dernières catégories de travaux prennent la forme d'opérations, définies, budgétées et programmées, puis principalement réalisées par recours à la sous-traitance. Dans le cadre de ce rapport, on retrace également certaines opérations de modernisation, comme la sécurisation des tunnels et la mise aux normes environnementales, bien que n'étant pas de l'entretien au sens strict.

¹¹ Le nombre d'intercommunalités contrôlées à l'occasion de la présente enquête est cependant trop limité pour en tirer des enseignements généraux.

¹² Dont les glissières de sécurité, la signalisation horizontale et verticale, les portails, portiques et hauts mâts, l'éclairage, les dispositifs de retenue de chute de blocs, les écrans acoustiques, le réseau d'appel d'urgence.

Cet entretien se différencie du développement du réseau, hors du champ de ce rapport, c'est-à-dire la construction de nouveaux itinéraires, mais aussi l'aménagement de routes déjà existantes, quand il implique une modification substantielle du patrimoine et de ses fonctionnalités - par exemple, un élargissement (construction d'une voie supplémentaire), ou la création d'un rond-point. En pratique, le partage entre entretien et développement peut prêter parfois à discussion, notamment quand cet aménagement reste d'une ampleur limitée (rectification de virage) et/ou parce qu'il va de facto de pair avec une rénovation du tronçon concerné.

L'exploitation des routes recouvre les activités ayant pour objectif d'optimiser les conditions du trafic, de prévenir et détecter les incidents et accidents, ainsi que les interventions rendues nécessaires, la viabilité hivernale (ensemble des actions visant à limiter les effets des phénomènes hivernaux sur l'usage des routes), l'information des usagers ou encore le nettoyage. Là encore, il peut exister des problèmes de frontière. Certains travaux peuvent s'interpréter aussi bien comme du « petit entretien » que comme des activités permettant l'écoulement du trafic dans des conditions normales. Les uns comme les autres sont principalement exercés en régie, c'est-à-dire directement par les administrations gestionnaires (État ou collectivité). La répartition du linéaire est précisée dans le tableau n° 1.

Qu'il s'agisse de l'entretien ou de l'exploitation, chacune de ces administrations peut donc solliciter des prestataires privés, maîtres d'œuvre et entreprises de travaux publics. Elles peuvent aussi avoir recours au réseau scientifique et technique¹³ pour satisfaire leurs besoins d'ingénierie et d'expertise. Les conditions de ce recours sont toutefois variables selon le gestionnaire. Contrairement aux collectivités territoriales, l'État n'a pas à mettre en œuvre une procédure de mise en concurrence pour faire appel au Cerema, par exemple. Le projet de loi dite « 3DS » prévoit une solution pour qu'il en aille dorénavant de même pour les collectivités.

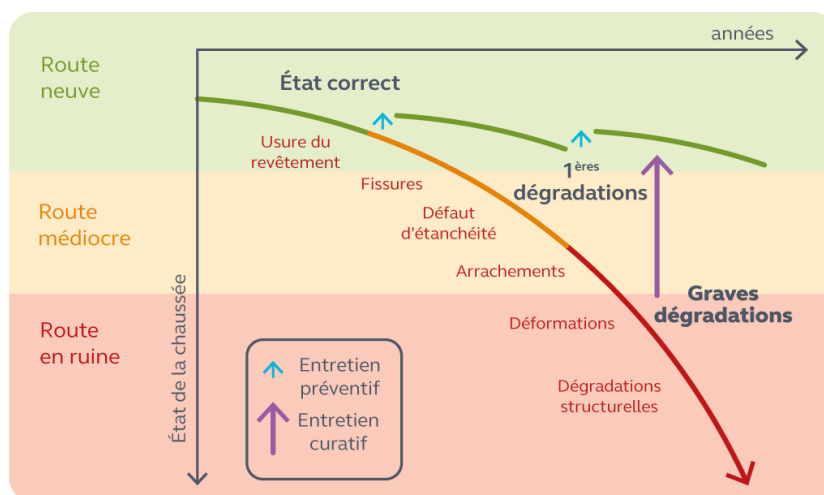
Pratique très ancienne, l'entretien des routes est devenu à proprement parler une politique, en France, à la suite de l'hiver 1962-1963, qui a entraîné de fortes dégradations et des besoins de reconstruction importants. De cette période datent le calcul de l'âge des chaussées, l'utilisation des premiers matériels d'auscultation et la standardisation des matériaux. Parallèlement, les « Trente Glorieuses » ont connu un développement du fret routier sans commune mesure avec le passé, qui a soumis les infrastructures à de fortes sollicitations. L'accroissement du trafic a également conduit à mettre en place des dispositifs d'exploitation visant aussi bien l'amélioration de la sécurité routière, que le confort des usagers et la fluidité de la circulation.

¹³ Ensemble d'organismes, de services et d'établissements sous tutelle du ministère de la transition écologique, contribuant à l'ingénierie, l'expertise et la recherche dans les domaines de l'aménagement et du développement durable, au service de la décision publique et des acteurs économiques sur tout le territoire.

Le présent rapport intervient après une période de baisse des crédits d'entretien routier et des dotations de l'État aux collectivités, au cours de la première partie de la décennie 2010, faisant craindre l'accumulation d'une « dette grise » ou de coûts « reportés ». Cette notion correspond à l'idée qu'un manque d'entretien obligera dans le futur à des investissements, souvent plus importants¹⁴, soit sous la forme de travaux plus lourds de requalification, soit d'un besoin de reconstruction en raison d'une durée de vie raccourcie.

On peut prendre l'exemple de l'usure d'une chaussée :

Schéma n° 1 : entretien d'une chaussée routière et évolution de son état



Source : IDRRIM (Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité)

Il convient donc d'éviter de devoir réaliser des travaux importants en urgence et pour de nombreuses infrastructures en même temps. En outre, des inquiétudes sur l'état des ouvrages d'art se sont récemment nourries de plusieurs accidents dramatiques, comme l'effondrement du pont Morandi de Gênes en Italie, le 14 août 2018.

En France, la route assure près de 90 % du transport, tant de voyageurs que de marchandises, et demeure le seul vecteur de désenclavement dans de nombreuses parties du territoire¹⁵. Elle est devenue synonyme de fortes attentes et d'innovations, dans le contexte des

¹⁴ Notamment parce que la dégradation d'une chaussée est d'abord lente, puis s'accélère, une fois que son étanchéité n'est plus assurée.

¹⁵ Dans l'Aveyron, la faiblesse de la desserte aéroportuaire et ferroviaire fait par exemple de l'A75 et de la RN88 des axes vitaux, en capillarité avec les routes départementales.

transitions numérique, environnementale et énergétique. Un concept de route « intelligente » ou de « quatrième génération » a pris corps : connectée et interagissant avec les véhicules, plus écologique dans sa conception, son équipement (bornes de recharge électrique, « route électrifiée » permettant la recharge sans arrêt du véhicule) et son entretien (ex : recyclage des matériaux et respect de la biodiversité), voire productrice nette d'énergie, mais également plus sûre pour ses usagers. Cette modernisation ne doit cependant pas faire oublier les deux déterminants anciens et fondamentaux de l'usure des routes, conditionnant l'activité des services chargés de leur entretien : l'eau (en particulier le cycle gel/dégel) ainsi que le trafic poids-lourds.

Le présent rapport fait le constat d'un défaut de stratégie nationale, en raison d'une fragmentation croissante de la compétence routière et d'une forme de désengagement de l'État à l'égard d'une de ses missions, ce qu'illustrent certaines insuffisances de la gestion de ces infrastructures au regard des impératifs de sécurité routière et de protection de l'environnement (chapitre I).

Cette situation appelle un renforcement des outils de pilotage, qu'il s'agisse du suivi de l'état des réseaux, de leur utilisation et de la qualité du service rendu ou de la programmation des travaux d'entretien, souvent restée par trop empirique (chapitre II).

Par-delà cette rationalisation du suivi de l'état et de l'usage des routes, un effort de réorganisation de cette activité s'avère nécessaire, en vue d'une plus grande efficacité. Ceci implique, en particulier, une réforme du mode de gestion des routes nationales, aujourd'hui obsolète, mais aussi une rigueur accrue de la part des collectivités territoriales (chapitre III).

Chapitre I

L'absence d'une véritable politique routière nationale

La compétence routière est largement partagée entre tous les niveaux d'administration publique, à la suite d'un processus ancien de décentralisation. L'État n'en reste pas moins légalement le garant de la cohérence et de l'efficacité du réseau routier dans son ensemble. Cette décentralisation devait avoir pour contrepartie la mise en œuvre d'instruments lui permettant dans la concertation de jouer tout son rôle, ce qui n'a pas été le cas. Une nouvelle approche apparaît particulièrement nécessaire au regard de deux enjeux : la sécurité routière et les défis de la transition écologique.

I - La fragmentation croissante de la compétence routière en France

A - Le mille-feuille routier

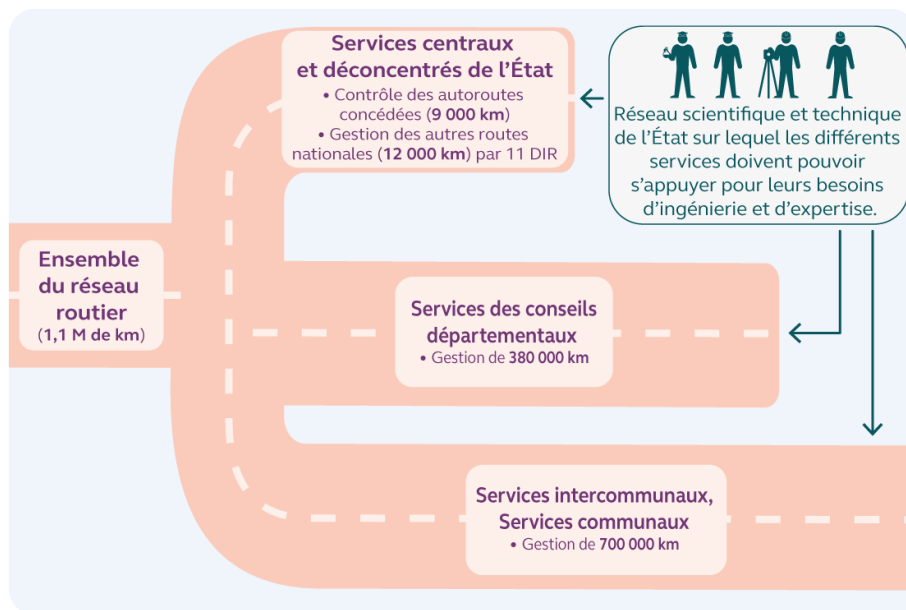
La compétence routière se caractérise par une segmentation croissante, qui va encore être accentuée à la suite de l'adoption de la loi relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification de l'action publique locale (« 3DS »). En effet, cette loi prévoit une rétrocession « à la carte » de certaines routes nationales aux départements et métropoles volontaires, mais aussi la possibilité d'expérimentations de cette gestion par des régions volontaires pour une durée de huit ans¹⁶. À cet égard, pour mener des discussions qui ne doivent

¹⁶ Pendant cette période, des transferts de gestion de routes sont également possibles entre régions et départements.

pas seulement porter sur des modalités de transfert, il conviendrait que l'État s'appuie sur une vision stratégique de ce que doit être le futur réseau national, alors que la loi « 3DS » autorise le transfert d'autoroutes¹⁷, de routes à grande circulation ou d'importance européenne. Il devrait également veiller à un souci de rationalité dans la répartition entre régions et départements des itinéraires n'ayant plus vocation à en faire partie.

Bientôt, donc, aussi bien communes qu'intercommunalités, départements, régions et État pourraient avoir à assurer la tâche d'exploiter et d'entretenir des routes. En outre, deux articles visent à faciliter la délégation de maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire la possibilité pour une collectivité de réaliser, si elle le souhaite et *a priori* à ses frais, des opérations d'aménagement sur une partie du patrimoine d'une autre collectivité ou de l'État, en accord avec ces derniers. À certains égards, le mille-feuilles tend à devenir un écheveau. Le Conseil national d'évaluation des normes a rendu un avis défavorable sur ce projet de loi, critiquant une « complexification importante du droit en vigueur »¹⁸.

Schéma n° 2 : les différents acteurs chargés du réseau routier



Source : Cour des comptes

¹⁷ En ce cas, le préfet y conserverait le pouvoir de police de la circulation, ce qui induirait un degré de complexité supplémentaire.

¹⁸ Délibération du 1^{er} avril 2021.

1 - Une répartition qui n'est pas toujours rationnelle entre État et collectivités

La répartition des voies résulte de l'histoire, de négociations avec les collectivités et de leurs situations particulières, notamment au plan financier. Ainsi, il n'est pas rare que certains tronçons soient demeurés routes nationales parce que des départements n'ont pas voulu en supporter la charge.

Des ajustements ont été souhaités par certains d'entre eux dans le cadre des discussions relatives au projet de loi « 3DS ». Le département de la Savoie s'est ainsi déclaré favorable à la reprise des 60 km de la route nationale 90 en Tarentaise, à l'exception de la voie rapide urbaine de Chambéry et de la section à 2X2 voies entre Albertville et Moutiers, qui pourraient être confiées à une société concessionnaire d'autoroute. Cette position a toutefois été exprimée sous réserve d'une négociation financière à conclure, compte tenu des ouvrages non courants situés sur cet axe.

Ces demandes peuvent être liées à des doléances, au niveau local, quant à l'état des RN concernées, qui conduisent des élus à vouloir en devenir propriétaires pour faire les travaux nécessaires (cas de la RN6 en Essonne). En soi, elles constituent d'ailleurs des motifs d'interrogations sur la qualité de la gestion de son réseau par l'État et sur les moyens qu'il y consacre.

À l'inverse, plusieurs départements en particulier ruraux ont indiqué leurs réserves quant à la perspective d'un nouveau transfert. Celles-ci portent sur l'état des réseaux concernés, l'évaluation des compensations et le transfert de moyens humains d'ingénierie.

Certaines hésitations ne tiennent pas à des raisons financières mais à des conflits d'usage de la route, entre trajets pendulaires domicile-travail, de quelques kilomètres (prioritaires pour les métropoles) ou de plusieurs dizaines de kilomètres (départements), et de transit économique, familial et de loisirs (régions). Ces conflits sont notamment dus au développement des métropoles et à la périurbanisation, qui augmentent les phénomènes de congestion.

À cet égard, on peut citer l'exemple de la prise de position des préfets de Bretagne et des Pays de la Loire à l'occasion de la concertation sur la décentralisation de certaines portions du réseau national, en l'occurrence la liaison entre Rennes et Nantes (RN 137), extrêmement fréquentée. Ils mettaient en garde contre de potentiels effets négatifs de décisions conduisant à son partage entre plusieurs gestionnaires : « Parce qu'il gère une partie importante de ce réseau, l'État apparaît, à Rennes comme à Nantes, comme le niveau idoine (arbitre, pilote, expert) pour construire des projets communs et assurer un équilibre entre ces différents intérêts », c'est-à-dire entre diverses catégories d'usagers et de trajets, énumérés plus haut.

Au total, le caractère négocié de ces futurs transferts, fondé essentiellement sur les demandes des collectivités, pourrait avoir pour résultat, par exemple, que l'État conserve la responsabilité d'itinéraires d'intérêt départemental ou que des routes d'importance comparable seront décentralisées ou non, selon les cas. Au vu des conditions juridiques actuellement connues de cette nouvelle phase de décentralisation, on ne peut exclure qu'*in fine*, des collectivités prennent en charge des itinéraires d'intérêt national, si l'État, décisionnaire en dernier ressort, ne se donne pas une doctrine et ne fixe pas un cadre clair à ces négociations, tandis que, réciproquement, il continuerait de gérer des routes en réalité d'intérêt local, dans le cas où les collectivités n'en réclameraient pas le transfert.

2 - Un classement parfois empirique entre entités locales

Une part parfois significative des réseaux départementaux demeure en réalité d'intérêt communal ou intercommunal. Les départements du Doubs et des Alpes-de-Haute-Provence l'estiment ainsi de l'ordre de 15 %. Il a pu s'agir d'une politique volontariste au nom de la solidarité territoriale, c'est-à-dire d'une forme de soutien des départements à des communes défavorisées comme en Indre-et-Loire (plus de 500 kms concernés).

Des départements ont indiqué avoir effectué un travail de réflexion préparatoire en vue de transferts au cas par cas, à défaut de pouvoir engager une démarche systématique de rationalisation en particulier vis-à-vis de petites communes souffrant d'une insuffisance de moyens, peu désireuses de responsabilités supplémentaires.

Derrière cette question se trouve celle du devenir de voies très peu fréquentées pour lesquelles existent des itinéraires alternatifs, donc pouvant entraîner un coût disproportionné pour certaines petites communes, voire certains départements, au regard de leur utilité. Une concentration des moyens sur les voies les plus fréquentées est néanmoins envisageable.

Une tentative d'adaptation du niveau de service à une faible fréquentation

En Haute-Marne, les élus départementaux ont entamé en 2015 une réflexion visant à définir de nouveaux principes directeurs, réviser la classification arrêtée en 2002 et reconsidérer le traitement des routes les moins fréquentées.

Dans le souci de réaliser des économies, la réflexion s'est orientée vers la création d'un nouveau niveau de service qualifié de « chemin d'intérêt local ». Cette nouvelle catégorie de routes devait être réservée aux seuls ayants droits riverains et la vitesse autorisée limitée à 30 km/h. Cette hypothèse a été abandonnée. En 2021, la révision du schéma directeur n'avait toujours pas abouti.

Au sein du bloc communal, la référence à l'intérêt communautaire, c'est-à-dire de l'intercommunalité dans son ensemble, peut soulever des difficultés de définition, et aboutir, en pratique, à des partages sans lien avec le trafic supporté, la continuité d'itinéraires voire les fonctions des voies. C'est notamment le cas lorsqu'une simple liste de voies est retenue.

Par ailleurs, en l'absence de définition légale du périmètre de gestion de la voirie, la communauté assure parfois l'entretien des seules chaussées transférées mais non, par exemple, les tâches d'exploitation comme le nettoyage, le balayage et le déneigement. Cette situation a déjà été évoquée et illustrée par la Cour¹⁹

B - La persistance de financements croisés importants

Les difficultés de nombreuses collectivités, en particulier de petite taille, à mobiliser les moyens financiers et humains nécessaires à cette gestion, expliquent la fréquence des « financements croisés » entre gestionnaires locaux mais aussi avec l'État. Il en va de même de l'importance des besoins d'assistance technique qui se trouvent satisfaits, en pratique, de manière très variable.

Les financements croisés entre État et départements sont parfois rejetés par principe, comme dans le Doubs pour la RN 57, mais parfois, au contraire, abondamment pratiqués.

L'exemple du financement de la modernisation de la RN88

La RN88, qui relie Toulouse à l'A75 en traversant le département de l'Aveyron d'est en ouest *via* Rodez, constitue un axe structurant pour le développement de ces territoires. Elle est sous maîtrise d'ouvrage de l'État.

Le conseil départemental ayant souhaité la mise à deux fois deux voies sur l'ensemble du linéaire le plus rapidement possible, a accepté de financer près du quart sur la partie ouest, à hauteur de près de 50 M€. La collectivité réalise en outre, en maîtrise d'ouvrage déléguée, une section de 7,5 km pour un coût 32 M€.

Symétriquement, et parfois dans le cas des mêmes départements, il arrive que l'État accorde des subventions pour réaliser des travaux imprévus et urgents (cas des Alpes-de-Haute-Provence).

¹⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020*, fascicule 3, décembre 2020.

Le fait de solliciter les finances locales pour des routes nationales va à l'encontre de l'esprit de la décentralisation de 2004, qui prévoyait que l'État se recentre sur un nombre limité d'axes jugés stratégiques, pleinement à sa charge. En outre, certains départements peinent déjà financièrement à faire face à leurs responsabilités de gestionnaires routiers.

C - L'existence d'une double responsabilité en agglomération

En agglomération, la responsabilité des routes départementales n'incombe pas seulement aux départements. Ces derniers doivent assurer l'entretien des emprises routières, en application du code de la voirie routière, et les maires le rôle de police de la circulation tel que défini dans le code général des collectivités territoriales²⁰. De même, le département n'est en principe pas seul tenu d'assurer le nettoyage et le déneigement. Ainsi, même si la jurisprudence administrative a défini la compétence voirie comme un « bloc insécable d'attributions », elle prend en considération les pouvoirs de police du maire pour opérer des partages de responsabilité en cas de contentieux.

De ce fait, plusieurs départements comme la Haute-Savoie, le Nord et l'Indre-et-Loire ont, à fins de clarification et d'équité de traitement, produit des guides d'intervention à l'attention des communes. Les conventions entre gestionnaires départementaux et communaux sont très fréquentes, qu'elles soient de portée générale ou qu'elles aient trait à des sujets particuliers comme la prise en charge de l'entretien des arbres en bord de routes.

²⁰ La police municipale recouvre selon l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage ». Lorsque le maire initie des travaux sur la voie départementale en agglomération à cette fin, ce qui peut inclure l'aménagement des trottoirs ou la pose de ralentisseurs, il doit recueillir l'accord du président du conseil départemental lorsque cela a pour effet de modifier l'assiette de la voie. À défaut de convention conclue avec la commune, ce dernier devient responsable de l'entretien des aménagements.

D - Les limites des coordinations opérationnelles

1 - Une coopération ponctuelle et peu formalisée entre gestionnaires de voirie

La coopération entre départements, en particulier limitrophes, demeure limitée et très peu formalisée. Elles portent très souvent sur des points singuliers comme des ouvrages d'art en Occitanie ou les limites de passage des engins de viabilité hivernale. Les coopérations menées par ou avec l'État restent aussi ponctuelles. Le Gard a ainsi confié la surveillance et l'exploitation de deux sections de route en 2X2 voies situées entre le Gard et le Vaucluse à la DIR Méditerranée par souci de continuité avec le réseau national.

Au-delà de la coopération à leurs frontières, les départements devraient rechercher des gains d'efficacité grâce à des mutualisations de services entre eux, mais aussi avec d'autres catégories de gestionnaires routiers (État, intercommunalités). La mise en commun des laboratoires d'analyses routières, que certains départements ont conservés, comme en Indre-et-Loire²¹, vecteurs d'harmonisations techniques et d'innovations, pourrait être envisagée, dans le cadre d'une réflexion et d'une réforme, plus larges, à l'échelle du réseau scientifique et technique national.

La gestion en temps réel du trafic sur des itinéraires très fréquentés peut nécessiter une coordination entre gestionnaires, à l'exemple de l'agglomération brestoise ou de la Savoie. Un protocole d'échange d'informations a ainsi été conclu en 2018 entre le préfet et les présidents du conseil départemental du Finistère et de Brest métropole.

Le protocole breton d'échange d'information de janvier 2018

Signé par les préfets de région et du Finistère, la présidente du conseil départemental et le président de Brest Métropole, ce protocole concerne le réseau stratégique du Finistère, constitué de 250 km de routes nationales, de 548 km de routes départementales et de 45 km de voies départementales transférées à la métropole. Le périmètre comprend notamment les liaisons vers les ports et les principaux sites militaires.

Ce protocole prévoit un élargissement de cette coopération à l'ensemble des routes des gestionnaires signataires, lorsque l'évènement considéré se rapporte à certains accidents graves ou mortels ou encore à un évènement entraînant un risque important en termes de sécurité ou d'environnement. L'objet du protocole est double : préciser le rôle de chaque acteur dans le volet routier des situations de crise, d'une part, préciser les modalités d'échange des données et informations relatives au réseau routier, d'autre part.

²¹ Ces laboratoires réalisent des contrôles des travaux confiés aux entreprises privées et constituent une ressource d'ingénierie pour les services opérationnels.

Les schémas directeurs d'agglomération de gestion du trafic conclus entre État, région, département et agglomération peuvent être un outil pour limiter la congestion et améliorer l'information des usagers. Ils favorisent le parcours de certains usagers, *via* des mesures de partage de la voirie et aménagements spécifiques (aires intermodales, de covoiturage, arrêts de transports en commun). En Savoie, un centre de gestion du trafic (PC Osiris) est partagé entre le département et les services de l'État. Il assure la surveillance, diffuse l'information routière et prend l'initiative, au besoin, des opérations sur l'intégralité du réseau départemental et national non concédé.

La prise en compte du point de vue de l'utilisateur (cf. *infra*) devrait conduire à une réflexion sur l'homogénéisation des niveaux de service en continuité d'itinéraire relevant de plusieurs gestionnaires, réflexion qui reste en l'état très limitée.

2 - Des relations souvent délicates avec les gestionnaires d'autres types de réseaux

Les relations avec d'autres entités, comme la SNCF et VNF (Voies navigables de France), par exemple, en matière de ponts de rétablissement²², s'avèrent souvent insatisfaisantes et donnent rarement lieu à des conventions cadre. Dans l'Hérault, 80 % de ces ouvrages au croisement d'infrastructures de transports ne font l'objet d'aucune convention de gestion. Certaines conventions sont parfois contestées par l'une des parties. Le recensement des ouvrages arrêté en 2020 en application de la loi²³, certes nécessaire, ne résoudra pas les difficultés constatées. Une généralisation des conventions cadre apparaît donc souhaitable.

Par voie réglementaire²⁴, a été mis en place un guichet unique renseignant sur les différents réseaux (électricité, gaz, eau, fibre optique, etc.). Selon certains services routiers, leur localisation manque encore de précision²⁵. Enfin, des difficultés avec les opérateurs de télécommunication

²² Les ponts de rétablissement sont des ouvrages construits pour rétablir des voies de communication interrompues par une nouvelle infrastructure de transport (route et autoroute, voie ferrée, canal).

²³ Loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.

²⁴ Décret n° 2011-1241 du 5 octobre 2011 relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution.

²⁵ Les communes ou leurs établissements doivent établir des fonds de plan permettant d'identifier l'emplacement des réseaux avec précision et réduire les risques d'endommagement. Les échéances s'étalent jusqu'en 2032.

ont été également signalées à l'occasion du déploiement de la fibre, comme dans les Alpes-de-Haute Provence lors de l'effondrement d'un regard de canalisation²⁶ en 2020. Les sous-traitants des principaux opérateurs, ne respecteraient pas toujours les règles de sécurité (arrêtés de circulation, signalisations défectueuses, supports des infrastructures non entretenus).

II - Un État qui n'assume plus son rôle de supervision de l'ensemble du réseau routier

A - Une méconnaissance des réseaux décentralisés

Par-delà la gestion de son propre réseau non concédé, l'État est responsable d'une mission plus large, que lui a confiée la loi. De fait, l'article L. 111-1 du code de la voirie routière prévoit que « l'État veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art. [...] ».

Cet article du code de la voirie routière a été introduit par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 18), pour garantir la cohérence d'ensemble de la gestion des routes et, notamment, le maintien d'une véritable politique technique à l'échelle nationale, après la disparition des directions départementales de l'équipement, qui géraient les réseaux à la fois national et départemental.

La loi prévoyait, en particulier, la production par les collectivités et la transmission à l'État d'informations en quantité importante, lui permettant de continuer à assurer un suivi global²⁷. En réalité l'État n'a

²⁶ Un regard est un ouvrage maçonné rond ou rectangulaire qui se situe au-dessus d'une canalisation et dont le but est de permettre la visite et l'entretien d'une conduite souterraine, d'un aqueduc ou d'un égout.

²⁷ Article 130 de la loi de 2004 : « Tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences. Ces statistiques sont transmises à l'État. En vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'État des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs. L'État met à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements les résultats de l'exploitation des données recueillies en application du présent article ou de l'exploitation de données recueillies dans un cadre national et portant sur les domaines liés à l'exercice de leurs compétences. Il en assure la publication régulière [...] ».

aujourd'hui que peu d'informations sur la voirie des collectivités locales, notamment parce que certains décrets d'application relatifs à cette loi n'ont pas été pris. Ceci concerne, en particulier, les trafics. Ainsi, les statistiques de circulation routière au niveau national sont souvent issues de données de consommation de carburant (donc fiscales) plutôt que de remontées de comptages. Comme on l'a vu au tableau présentant l'évolution de la circulation selon les différentes catégories de routes (cf. *supra* tableau n°1), ce dispositif ne permet pas de mesurer et distinguer les trafics sur les routes respectivement départementales et communales.

1 - Intérêt et limites de l'Observatoire national de la route

Dans une certaine mesure, la création de l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM)²⁸, en 2010, puis, plus spécifiquement, de l'ONR (Observatoire national de la route) créé en 2016 et porté par l'IDRRIM, sont venues combler ce manque d'information. C'est essentiellement dans les travaux de cet observatoire que la DGITM²⁹ trouve, aujourd'hui, les données sur les réseaux décentralisés.

L'ONR s'est donné pour mission de partager les connaissances en vue d'évaluer l'efficacité des politiques techniques ainsi que de décrire l'état du réseau routier et des financements qui lui sont consacrés (notamment aux fins d'établir une corrélation entre ces deux variables). Cependant, cette coopération relève exclusivement du volontariat. L'engagement des collectivités territoriales participantes à fournir des données fiables ne peut compenser les importantes limites relatives notamment à l'exhaustivité, l'harmonisation et la publicité des données.

Ainsi, on relève que dans les rapports publics annuels de l'ONR depuis 2017, la taille des échantillons varie selon les questions et les années. Si le nombre total de départements ayant fourni des données sur au moins l'une d'elles atteint 68 en 2021, seuls 40 d'entre eux en ont fourni à propos de l'état global des chaussées, qui constitue un point essentiel. En outre, l'analyse de l'évolution de ces dernières entre 2019 et 2020, qui nécessite d'avoir des données pour les mêmes départements au titre de ces deux années, n'a été possible que pour 25 d'entre eux. De même, les échantillons de métropoles n'en regroupent qu'un nombre variable pour chacun des thèmes. Aucune donnée n'a pu être publiée s'agissant du reste du bloc communal.

²⁸ Qui fédère l'ensemble des acteurs publics et privés, gestionnaires comme prestataires, donneurs d'ordre et industriels de la route.

²⁹ Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Le recueil des données techniques repose sur les déclarations et les évaluations faites ou diligentées par les collectivités elles-mêmes, sans référentiel harmonisé. L'ONR a mis au point une grille de correspondance entre différentes méthodes s'agissant de la situation des ouvrages d'art, dont le caractère scientifique ne peut être entièrement garanti. L'intégration prévue des données communales issues du programme « Ponts » (cf. *infra*) ne constituera qu'une avancée modeste, ne portant pas remède au problème plus général du recensement et de l'évaluation de l'ensemble de ces ouvrages d'art, mis en exergue par un rapport parlementaire³⁰.

Il n'y a même rien de tel pour les chaussées, les départements communiquant un avis sans référence commune sur leur état comme sur leur évolution. Cette dimension déclarative, compte-tenu de la diversité des méthodes, relativise les comparaisons qui peuvent être faites, malgré les efforts d'homogénéisation de l'ONR, en particulier quand il s'agit de suivre la part des chaussées jugées en « bon état ».

Pour sa part, le recueil des données financières se fonde principalement sur la comptabilité fonctionnelle des collectivités. Les retraitements demandés se limitent à des proratas des charges communes et à un contrôle de cohérence pour les charges de personnel. De plus, la définition des différents types de dépenses d'investissement peut donner lieu à interprétations. Enfin, la présente enquête a pu montrer que certaines données transmises dans un premier temps à l'ONR étaient, en réalité, erronées (cas des Alpes-de-Haute-Provence). L'observatoire n'a, en effet, pas de pouvoir de contrôle sur les éléments qui lui sont communiqués et ne peut donc introduire ou suggérer les corrections nécessaires.

Le rapport publié synthétise et anonymise une production plus étendue, dont la diffusion est restreinte aux répondants, ce qui nuit à la transparence de données d'intérêt public. Ainsi, par exemple, les résultats financiers sont présentés par groupes de départements définis par la seule taille de leur population, indépendamment de leur superficie et de leur relief. Cela limite grandement la possibilité d'étudier les corrélations entre variables et de comparer les performances. Les dépenses de personnel en sont exclues, alors qu'elles en représentent une part substantielle et par ailleurs variable, en fonction des choix de recours à la sous-traitance.

Un simple renforcement des moyens de l'ONR ne lui permettra pas d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. Sans remettre en cause cette instance d'analyse partagée, les remontées d'information que l'État est en droit d'attendre au regard de ses responsabilités générales devraient s'étendre, de manière obligatoire, à certaines données relatives non

³⁰ *Sécurité des ponts : éviter un drame*, rapport d'information n°609, Sénat, octobre 2019.

seulement aux trafics mais aussi à l'état des réseaux, chaussées comme ouvrages d'art – informations dont le champ pourrait donner lieu à une concertation avec les collectivités locales. Elles enrichiraient aussi les bases de données de l'ONR et les échanges au sein de l'IDRRIM.

On pourrait ainsi s'inspirer de l'exemple anglais, qui voit le *Department for Transport* publier chaque année une évaluation des routes gérées par les collectivités locales (cf. annexe 3).

2 - Un manque de coordination stratégique à l'échelle locale

Seule la gestion des routes dites à grande circulation fait l'objet d'une forme de coordination obligatoire entre l'État et les autres exploitants de réseaux routiers, en raison de leur importance³¹. Pour le reste, directions interdépartementales des routes (de l'État), et services routiers des collectivités locales ignorent le plus souvent, en pratique, ce que font leurs vis-à-vis locaux.

Il n'existe généralement pas de cadre formel de coordination entre eux, que ce soit en matière de régulation de trafic, de programmation des travaux d'investissement et d'entretien³². Les coopérations se nouent principalement dans le cas de co-financements ou de maîtrises d'ouvrage déléguées, notamment à l'occasion de la mise en œuvre des contrats de plan État-région, donc seulement à l'occasion de la réalisation de nouveaux aménagements.

3 - La sécurité des ponts : des avancées limitées

Le recensement et l'évaluation de la sécurité des ouvrages d'art constitue un point sensible, sur lequel l'opinion publique a été alertée par certains accidents dramatiques. Plus généralement, les ouvrages de notre pays doivent faire face à un vieillissement généralisé, puisque la construction d'une part importante d'entre eux remonte à l'après-guerre, alors que leur espérance de vie est estimée à 100 ans. Leur examen et leur suivi requièrent une attention et des savoir-faire particuliers, notamment en fonction des matériaux utilisés, de diverses natures : maçonnerie, métal, béton armé et précontraint. Le rapport d'information présenté au Sénat en octobre 2019, *Sécurité des ponts : éviter un drame*, soulignait la grande méconnaissance à ce sujet, le nombre total de ponts en France ne pouvant être estimé qu'à 50 000 près³³.

³¹ Elles comprennent 9 000 km de RN, 34 000 km de routes départementales et 1 000 km de routes communales.

³² Il y a des exceptions, comme l'atteste l'exemple de la DIR Nord, qui organise une réunion annuelle sur ce sujet avec les autres gestionnaires d'infrastructures.

³³ Entre 200 000 et 250 000, selon ce rapport, dont 24 000 appartiennent à l'État et 100 000 à 120 000, aux départements.

Le plan de relance de 2020 a prévu un effort en faveur des petites communes puisqu'un programme national « Ponts » financera des opérations de recensement et d'évaluation, à réaliser par des bureaux privés, sous l'égide du Cerema. À l'issue de ces diagnostics, les collectivités se verront remettre des « carnets de santé » accompagnés de prescriptions en matière de surveillance et d'entretien. Ce programme s'efforcera de donner une vision nationale du patrimoine de ces petites collectivités, notamment grâce à une base publique de données géographiques administrée par le Cerema, et de développer des outils numériques permettant de surveiller l'état des ouvrages d'art (« ponts connectés »).

Cette démarche concerne environ 28 000 communes de moins de 10 000 habitants, éligibles en fonction de critères financiers – soit à peu près 68 000 ponts. Elle vise à pallier les conséquences de la suppression, en 2014, de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Toutefois, elle ne règle pas la question des travaux apparaissant nécessaires, dont le financement reste de la responsabilité des collectivités qui peuvent avoir recours aux dotations de l'Etat de droit commun. Le plan de relance 2020, qui a fait peu de place à la route, n'a donc pas été l'occasion de mettre en chantier le « plan Marshall » ni même le recensement exhaustif réclamé par certains³⁴.

B - L'affaiblissement de l'expertise scientifique et technique

L'affaiblissement du réseau scientifique et technique (RST), qui assure un rôle majeur en matière routière, qu'il s'agisse de recherche appliquée, de diffusion des savoirs et des bonnes pratiques, de conseil et de prestation directe de services, apparaît naturellement préjudiciable à la mise en œuvre d'une véritable politique nationale. Il s'avère même paradoxal dans le contexte de décentralisations routières successives qui ont multiplié les maîtres d'œuvre et d'ouvrage, ce qui rend d'autant plus nécessaires des références communes, des coordinations et un suivi à l'échelle nationale. En outre, on observe, à la suite des réductions d'effectifs et des départs à la retraite, un certain déclin des capacités d'expertise et d'ingénierie au sein des services routiers, ce qui, au demeurant, concerne également les DIR de l'État.

À cet égard, la mise en place, récemment annoncée, d'un comité de pilotage de la doctrine technique routière rassemblant maîtres d'ouvrage et organismes techniques ne saurait compenser la tendance actuelle d'affaiblissement du niveau d'expertise.

³⁴ Aux États-Unis, le plan d'investissement adopté par le Congrès en 2021, comprend l'équivalent de 90 Md€ en faveur de la rénovation des ponts, routes et autoroutes ainsi que 6 Md€ en vue de la construction d'un réseau national de stations de recharge électrique.

Ce RST connaît une véritable rétraction, au demeurant largement planifiée et annoncée par les pouvoirs publics, mais aussi déplorée par la plupart des acteurs de la politique routière. Un précédent rapport de la Cour évaluait, en 1998, à 1 300 les effectifs se consacrant à la route au sein des différents organismes concernés, ce qui garantissait (concomitamment au rôle des DDE) une forme de qualité minimale sur tous les réseaux. Par comparaison, le Cerema, issu en 2013 du regroupement d'un certain nombre d'entre eux, ne compte plus que 656 ETP affectés spécifiquement à la route aujourd'hui³⁵.

Le Cerema

Créé par la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) résulte de la fusion de 11 services techniques de l'État : trois organismes centraux à compétences thématiques, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (Cetmef) et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Setra), d'une part, huit services déconcentrés, les Centres d'études techniques de l'équipement (CETE), d'autre part.

La loi précise qu'il « constitue un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat ».

La constitution de ce nouvel établissement public à caractère administratif découle de la nécessité d'adapter l'organisation du ministère chargé de l'équipement et de l'environnement à l'évolution des attributions respectives de l'État et des collectivités territoriales et de mieux prendre en compte les enjeux du développement durable dans ses principaux domaines de compétence, notamment la gestion des routes. Placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique, il a en effet pour ambition d'« apporte[r] aux acteurs territoriaux un appui en termes d'ingénierie et d'expertise technique dans les neuf domaines qui composent ses activités, dans l'optique de favoriser une transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable ».

Le Cerema, dont la vocation est très large, constitue le principal vecteur du RST de l'État dans le domaine des infrastructures routières, qui représentent aujourd'hui 25 à 30 % de ses activités.

³⁵ Soit 27% de ses effectifs totaux.

Depuis sa création, l'établissement est soumis à une réduction continue de ses crédits et de ses effectifs. Ainsi, entre 2014 et 2019, la subvention pour charges de service public a diminué de 11 %, ce que n'a que partiellement compensé l'augmentation de ses recettes commerciales. Entre ces deux dates, son plafond d'emplois a été réduit de près de 18 %, passant de 3 155 à 2 594. Il est prévu une nouvelle réduction d'effectifs d'ici 2022, de l'ordre de 240 ETP à périmètre constant. Cette situation a d'ailleurs entraîné, en 2017, une crise de la gouvernance de l'établissement.

Elle conduit inéluctablement, dans le domaine routier, à une diminution de ses prestations, voire fragilise son expertise, d'autant que les gains d'effectifs liés à certains regroupements ou à la réorganisation des fonctions support ont déjà été réalisés. De fait, les 17 laboratoires issus du réseau des Ponts et Chaussées, de valeurs devenues inégales, n'ont plus la compétence et les équipements nécessaires pour répondre partout aux besoins des gestionnaires. Plus généralement, le Cerema a de moins en moins les moyens d'apporter une aide efficace sans allongement important des délais, alors qu'on lui fixe par ailleurs l'objectif légitime d'étendre son offre aux collectivités locales et de renforcer son rôle dans de nouveaux domaines, comme le changement climatique. La perspective de recourir aux services du Cerema sans publicité ni mise en concurrence préalables a été ouverte aux collectivités adhérentes dans le cadre de la loi « 3DS ».

À tout le moins, le rapport du CGEDD et de l'IGA sur l'avenir du Cerema recommande le maintien au niveau actuel des emplois et de la subvention pour charge de service public. Par ailleurs, il conviendrait de définir une stratégie claire de répartition de l'expertise routière entre les services de l'État, ses opérateurs, comme le Cerema, et le secteur privé, aux fins de s'assurer de l'existence d'une offre adaptée aux besoins.

Les insuffisances ou l'absence d'une expertise privée, en particulier dans certains domaines ou territoires, l'effort programmé par l'État dans la loi d'orientation des mobilités de 2019 (LOM) en faveur de l'entretien routier, ainsi que l'attachement de nombreux gestionnaires routiers, au niveau local, à la possibilité de recourir à des techniciens compétents et impartiaux justifient une stabilisation voire un renforcement des effectifs « routiers » du Cerema, dans un secteur qui a longtemps constitué une filière d'excellence française.

III - Deux illustrations d'une politique nationale insuffisamment affirmée

A - La sécurité routière : un rôle de l'infrastructure à mieux prendre en compte

La politique de sécurité routière relève de la compétence de l'État, qui définit des orientations et des règles. Néanmoins, chaque gestionnaire routier y contribue dans la mesure où il est responsable de ses infrastructures. Ce souci doit irriguer l'ensemble des actions, par exemple quant à l'état de la chaussée et la signalisation.

À l'occasion de la présente enquête, des départements ont fait état de l'absence depuis plusieurs années de réunions sur les circonstances des accidents mortels, dont l'initiative devrait relever des services de l'État (cas de l'Indre-et-Loire ou de l'Aube). Cela n'empêche pas les départements concernés de mener leurs propres analyses en lien avec les forces de l'ordre, mais elles sont réalisées en n'ayant qu'un accès limité aux bases de données pertinentes (sur l'alcoolémie, l'usage de stupéfiants, les décès postérieurs à l'accident, l'âge des victimes, etc.).

Si la route est rarement le facteur principal des accidents, son entretien et son aménagement constituent aujourd'hui une des voies d'avenir de la politique de sécurité routière, dont les résultats globaux tendent actuellement à plafonner. En effet, l'infrastructure pourrait jouer un rôle plus important dans la diminution des risques. Il s'agit, d'une part, de réduire la probabilité de la survenance d'un accident – grâce à la limitation des sources d'erreurs des conducteurs et la possibilité de « rattrapage » de celle-ci, auxquels peuvent contribuer une meilleure visibilité de la signalisation et la largeur des accotements, par exemple. Il s'agit, d'autre part, d'atténuer la gravité de ses conséquences, qui dépend de l'environnement du véhicule. On peut citer l'exemple des obstacles latéraux qui peuvent transformer un écart de conduite en accident mortel et, *a contrario*, des glissières de sécurité, qui peuvent sauver des vies³⁶.

À cet égard, placer la délégation à la sécurité routière sous la tutelle conjointe des ministres de l'intérieur et des transports, ainsi que le recommande un récent rapport de la Cour des comptes³⁷, permettrait de mieux prendre en compte l'ensemble des facteurs dans le cadre d'une approche renouvelée, dite de « route pardonnante » (c'est-à-dire qui minimise les effets des erreurs de conduite).

³⁶ Une mauvaise conception de celles-ci pouvant toutefois aggraver le danger pour les deux-roues.

³⁷ Cour des comptes, *Évaluation de la politique publique de sécurité routière*, juin 2021.

Certes, la préoccupation liée aux infrastructures est ancienne et se matérialise par certaines procédures³⁸, telle la démarche SURE (sécurité des usagers sur les routes existantes), fondée sur l'analyse de l'accidentologie, et ISRI (inspections de sécurité routière des itinéraires), basée sur des relevés d'anomalies lors de trajets d'observation.

Toutefois, outre un déclin des études d'accidentologie les plus approfondies, on constate une certaine routine dans l'action des services de l'État. Les directions interdépartementales ne produisent pas de véritable analyse en la matière et ont peu recours aux nouveaux outils numériques. Ce manque d'implication, notamment le déficit d'appropriation de ce sujet par les centres d'exploitation et d'intervention (CEI)³⁹, contraste avec le suivi assuré par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et les initiatives prises par certains conseils départementaux particulièrement actifs dans ce domaine. De fait, ces derniers sont parfois confrontés à un niveau élevé d'accidentologie, les routes départementales concentrant près des deux tiers des décès sur le tiers du linéaire national.

Ces initiatives reposent notamment sur les possibilités offertes par les nouveaux outils numériques qui permettent de détecter les incidents de conduite, même légers, et de traiter des données de masse. C'est le cas dans le cadre du programme S_VRAI (Sauver des Vies par le Retour d'Analyses sur Incidents) mené par l'Université Gustave Eiffel et le Cerema, en collaboration avec le département du Doubs et. Ces avancées prometteuses, parfois mises en œuvre par des unités opérationnelles spécifiques, pourraient inspirer l'ensemble des gestionnaires de routes locales (dont l'engagement reste en fait très inégal) mais aussi un renouvellement des pratiques de l'État. À cet égard, il convient de mettre en place les moyens d'exploiter pleinement les données des véhicules, celles-ci devenant accessibles en vertu d'une ordonnance prise en application de la loi d'orientation des mobilités,

Par ailleurs, une question particulière concerne tant la sécurité routière que la préservation du patrimoine routier : la lutte contre la surcharge des poids lourds (PL). Ainsi, l'effondrement du pont de Mirepoix-sur-Tarn, en octobre 2019, s'explique-t-il par le passage d'un camion et d'une remorque d'un poids total de 40 tonnes sur un ouvrage

³⁸ Il convient également de souligner la mise en œuvre de politiques « thématiques », (tunnels, fortes pentes, passages à niveaux...) souvent décidées à la suite d'accidents graves qui ont choqué l'opinion publique.

³⁹ Unités de base en charge de l'exploitation et de la surveillance des routes nationales au plus près du terrain, tandis que le siège des DIR assure des fonctions de gestion des crédits, d'ingénierie, de programmation, de maîtrise d'œuvre et d'ouvrage des travaux.

métallique d'une capacité maximale de 19 tonnes. Selon certaines estimations, 10% des PL en circulation seraient en surcharge⁴⁰. Or, l'État n'a déployé que 29 stations de pesage en marche. Il apparaît donc opportun d'augmenter le nombre et les moyens des contrôles du poids des véhicules utilitaires (une enveloppe de 2,4 M€ a été prévue en 2022) et, en outre, de renforcer les pouvoirs des agents du ministère qui en sont chargés.

À cet égard, on peut relever que certains départements comme la Haute-Loire ont mis en place une vidéosurveillance des ouvrages d'art sensibles, soumis à des limitations de tonnage.

B - La prise en compte du défi environnemental

Le défi environnemental en matière routière est double. Il s'agit à la fois de limiter l'empreinte écologique de l'infrastructure mais aussi de l'adapter aux effets du changement climatique pour qu'elle continue d'assurer parfaitement toutes ses fonctions.

1 - Une protection de l'environnement qui donne lieu à des pratiques diverses et non coordonnées

Cette préoccupation donne d'ores et déjà lieu à de nombreuses réalisations concrètes visant à la protection des milieux et de la biodiversité (fauchage raisonné⁴¹ et interdiction de l'usage des produits phytosanitaires, préservation des « dépendances bleues », diminution de la consommation de sel), à la limitation de l'utilisation d'énergie fossile et des émissions de gaz à effet de serre (recours à des enrobés tièdes ou froids, à des enduits superficiels à émulsion de bitume, recyclage au moins partiel des déchets lors des réfections). Certains départements comme la Somme ont mis en place un écomarque permettant d'analyser de manière objective l'empreinte environnementale des solutions proposées par les entreprises en solution de base ou en variantes dans le cadre des appels d'offres. D'autres tentatives ponctuelles ont été relevées comme l'expérimentation d'un kilomètre de route recueillant l'énergie solaire dans l'Orne.

⁴⁰ Déclaration du secrétaire d'Etat aux transports, sur la sécurité des ponts en France, au Sénat le 2 octobre 2019.

⁴¹ Le fauchage raisonné consiste à limiter la fréquence des tontes au strict nécessaire pour préserver la faune et la flore.

Toutefois, sauf en matière de fauchage raisonné, ces initiatives s'avèrent très diverses et non coordonnées⁴² et il y a peu de prescriptions, alors que les enjeux concernent chaque gestionnaire. Il n'existe pas non plus d'approches et de bilans systématiques partagés⁴³ facilitant l'intégration de cette politique dans les pratiques quotidiennes. Cela concerne notamment la question des coûts qui conditionne une demande de financement auprès de l'État, évoquée par certains départements. En fait, il n'y a même pas les moyens de s'assurer de la correcte mise en œuvre des quelques prescriptions législatives existantes, comme les obligations de recyclage prévues à l'article 79 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015.

Par ailleurs, on ne peut qu'être frappé par l'écart existant, entre la relative modestie de ces initiatives, au moins au plan financier, et l'ampleur de moyens mobilisés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (des centaines de millions d'euros), en particulier à la suite des différents plans de relance ou d'investissement autoroutiers. En effet, ces plans ont permis de financer des aménagements nombreux, variés, coûteux et relativement systématiques, en échange d'allongements de la durée des concessions ou de hausses des péages⁴⁴. Une nouvelle fois, l'existence de ressources spécifiques et la disparité des moyens financiers aboutissent à des niveaux d'ambition très inégaux entre réseaux concédé et non concédé.

Un autre exemple de différences peu justifiables peut être cité : la question des amiantes⁴⁵ dans la reprise des chaussées, qui créent un risque sanitaire, en particulier lors des travaux de voirie. Le ministère a élaboré une cartographie, des stratégies d'intervention adaptées et d'information du personnel.

Enfin, certaines innovations mériteraient une plus grande diffusion, comme en matière de viabilité hivernale.

⁴² À la suite du Grenelle de l'environnement de 2008, une convention d'engagement volontaire a toutefois été signée par un peu plus de la moitié des départements. Un bilan publié en 2020 dans la revue générale des routes et de l'aménagement met en avant l'augmentation du taux de recyclage depuis 2009 et la diminution des émissions de gaz à effet de serre. Ces émissions progressent cependant à nouveau depuis 2017. L'IDRRIM a publié en 2021 une nouvelle proposition de pacte d'engagement, qu'il souhaite assortir du suivi d'objectifs et d'indicateurs chiffrés

⁴³ Les rapports sur la situation en matière de développement durable que doivent produire chaque année les départements contiennent des éléments relatifs à la voirie mais leur contenu n'est pas normalisé.

⁴⁴ En 2008, un « paquet vert » a acté 1 Md€ de travaux supplémentaires à visée environnementale. Le plan de relance autoroutier, de 2015, et le plan d'investissement autoroutier, de 2017, prévoient, entre autres, à nouveau plusieurs centaines de millions d'euros au total pour ce type d'opérations.

⁴⁵ Parfois utilisées, jusque dans les années 1990, pour accroître la durabilité des couches de finition.

Une viabilité hivernale plus économique et plus écologique

Des capteurs intégrés dans la couche de roulement peuvent mesurer la température des chaussées, préalable au déclenchement d'interventions de salage et limitant le volume répandu.

En Aveyron, ce système a permis une baisse de 15 % des quantités de produits utilisées. Pendant un hiver « moyen », la baisse de consommation de 640 tonnes de sel induit une économie de 50 000 €. De même, dans la Somme, des matériels embarqués permettent de mesurer non seulement la température de la chaussée, la température dans l'air, le point de rosée mais aussi un coefficient d'adhérence.

La Savoie expérimente ce type d'outils après avoir investi près de 1 M€ dans l'outil de production locale de saumure⁴⁶. Le département estime la réduction de sel répandu de 15 à 20 % et 2 à 3 000 tonnes ainsi non déversées, soit une économie de 170 000 à 250 000 € par an.

2 - La résilience des infrastructures à l'épreuve du changement climatique

Dans le Gard, plus de la moitié des 13 M€ des dépenses de réparations sur 2014-2018 ont été dues aux intempéries des années 2015 et 2016. En 2018, un seul épisode pluvieux dans l'Hérault a provoqué des dépenses à hauteur de 2,7 M€. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, le coût de telles réparations a atteint 5 M€ en 2019. Cette politique essentiellement curative se traduit dans ce dernier département par l'importance croissante des travaux imprévus et urgents.

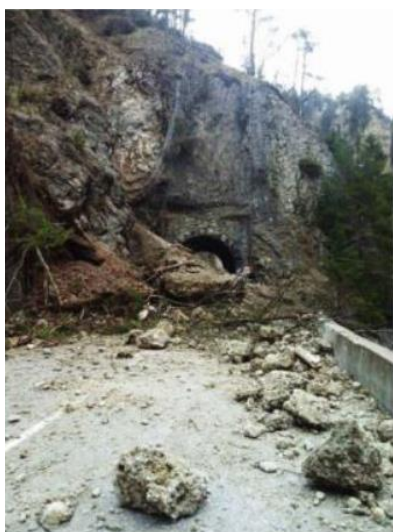
Ces phénomènes sont en partie imputables au changement climatique, qui exerce des effets d'ores et déjà sensibles. L'accroissement des risques naturels crée une concurrence dans l'attribution des crédits au détriment de l'entretien traditionnel. Les phénomènes d'inondations se conjuguent avec des périodes de sécheresse, d'intense à caniculaire. Les dégradations peuvent être accentuées par la présence d'argile dans les sous-sols du fait d'un phénomène de retrait-gonflement, comme dans le Grand Est (un quart du réseau concerné dans l'Aube, soit plus de 1 000 km), en région Centre-Val-de-Loire ou encore dans le Dunkerquois. Ces sécheresses répétées obligent à des travaux récurrents, notamment pour prévenir des déformations pouvant augmenter les risques d'accident. Cinq départements de la région Centre Val-de-Loire ont d'ailleurs passé des contrats avec le Cerema sur ce sujet. Chacun d'eux expérimente une technique différente pour en prévenir les conséquences sur les chaussées.

⁴⁶ La saumure, le sel et la bouillie de sel sont différents types de fondants utilisés pour la viabilité hivernale. La saumure est du sel dilué avec de l'eau. Le sel est utilisé sous forme de cristaux. La bouillie de sel est un mélange de saumure et de sel en cristaux.

Du fait de leurs caractéristiques physiques et de la météorologie, les routes de montagne ont une durée de vie réduite de 30 à 50 % au-dessus de 800 mètres d'altitude, selon une estimation faite pour la Haute-Savoie. L'incidence du réchauffement climatique y est aussi plus forte, accélérant leur vieillissement. De fait, les cycles gel/dégel, cause importante de dégradations, deviennent plus nombreux alors qu'auparavant les périodes de gel continu étaient plus longues. On constate des alternances rapides de chutes de neige et de pluies abondantes. En période estivale, les orages sont plus fréquents et plus intenses.

Une recrudescence des glissements de terrain, des coulées de boues et des laves torrentielles conduit ainsi à une croissance des budgets dits « d'urgence » en Savoie : de 2 M€ par an environ en moyenne à 4 M€ par an depuis 2014 voire davantage pour les années exceptionnelles – 6,8 M€ en 2018 et plus de 9 M€ en 2015. Les événements dramatiques d'octobre 2020 dans la vallée de la Vésubie et de la Roya – des pluies diluviennes s'accompagnant de crues brutales ont détruit habitations et routes – induiront évidemment des charges financières d'un ordre de grandeur bien supérieur.

Photo n° 1 : chutes de blocs rocheux



Source : département Haute-Savoie (Bioge)

En Haute-Savoie, face à l'augmentation tendancielle des dépenses générées par ces phénomènes, un renforcement de la surveillance *via* des diagnostics réguliers dits « multirisques naturels » s'avère nécessaire. Il en est de même de la planification de la rénovation des ouvrages de génie civil sur les axes majeurs. Les intempéries de l'hiver 2017/2018 ont provoqué un surcoût de 6,6 M€.

Photo n° 2 : glissement de terrains

Source : département de Haute-Savoie (Saint-Jean-de-Sixt)

Améliorer la résilience des infrastructures suppose une action de long terme associant projections, techniques classiques d'assainissement des chaussées et solutions innovantes.

Enfin, outre les chaussées et les ouvrages d'art, les dépendances sont aussi victimes des effets du changement climatique. Les arbres d'alignement peuvent souffrir de la croissance d'espèces nuisibles liées aux températures hivernales moins froides, ce qui implique l'usage de moyens de protection pour les agents lors d'interventions curatives, comme dans l'Aube. Les pics de chaleur, comme les épisodes de vents violents plus fréquents, les fragilisent également. Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de l'Hérault a formulé par exemple des recommandations de plantation d'espèces adaptées.

La croissance des coûts induite par le changement climatique concerne l'ensemble des départements, les enjeux financiers étant particulièrement élevés dans les territoires montagneux, ce à quoi les règles des finances locales ne permettent pas aujourd'hui de répondre ⁴⁷. À cet égard, une meilleure connaissance des coûts dus au changement climatique, notamment, pourrait constituer un élément d'une réflexion pour une éventuelle réforme dans ce domaine.

⁴⁷ La péréquation financière entre départements, au titre des droits de mutation ou de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, ne prend aucunement en compte les charges de voirie ; en revanche, la dotation globale de fonctionnement versée par l'État prend en compte la longueur des linéaires routiers, en distinguant les zones de montagne et les autres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les décentralisations successives et la disparition des DDE ont donné à l'ensemble des routes gérées directement par des services de l'État un caractère résiduel, tandis que s'affaiblissait son réseau scientifique et technique, garant de doctrines et de pratiques relativement harmonisées. Faute, par ailleurs, d'instance de coordination et d'implication du ministère compétent, cet état de fait a conduit à l'effacement d'une véritable politique nationale.

Il en découle un manque de cohérence et des inégalités parfois peu justifiables entre les différentes composantes du réseau non concédé, national et local. Dans ces conditions, il y a lieu de concevoir une stratégie nationale rénovée, incluant les enjeux de sécurité routière et de transition écologique dont les effets sont d'ores et déjà sensibles.

La généralisation progressive de la compétence routière à tous les niveaux d'administration publique ne s'est, de surcroît, pas faite systématiquement selon le niveau d'intérêt des routes ou la continuité des itinéraires. Financements croisés et doubles responsabilités sur les mêmes voies ne facilitent ni la gestion par les collectivités ni la compréhension pour l'usager.

Dans ce contexte, il apparaît que ni la lettre ni l'esprit de la décentralisation de 2004 n'ont été respectés, dans la mesure où celle-ci prévoyait, en contrepartie du transfert de la propriété de certaines routes, un renforcement des moyens de suivi de l'État, et réaffirmait son rôle consistant à veiller à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble. En tout état de cause, tout transfert supplémentaire, dans le cadre d'une nouvelle étape de la décentralisation, doit s'accompagner de mesures adéquates lui permettant d'assurer les obligations qui demeureront les siennes. Il existe pour cela un préalable – disposer d'une bonne connaissance des réseaux – et un outil à pérenniser – le réseau scientifique et technique.

De l'avis même de plusieurs départements, l'hétérogénéité des pratiques et des référentiels va s'accroître du fait des départs en retraite des personnels issus des anciennes DDE de l'État. En l'occurrence, il s'agirait de se donner les moyens d'un partage de l'information, de l'expertise et d'une doctrine technique concertée, c'est-à-dire d'une pleine réussite de la décentralisation routière. Toutefois, le besoin de coordination va au-delà d'un tel partage. Il requiert la mise en place d'une instance de discussion, éventuellement en étendant les fonctions du comité de pilotage de la doctrine technique précédemment cité, voire des conventionnements entre État et collectivités, garantissant une certaine harmonisation des pratiques à chaque fois que cela apparaît souhaitable.

Il conviendra, en outre, de prévoir et d'organiser les nombreuses adaptations des infrastructures rendues nécessaires par les transitions écologique et numérique. Ceci concerne, par exemple, l'électrification des motorisations (d'où l'installation de bornes de recharge) et l'autonomisation au moins partielle des véhicules (d'où, potentiellement, des routes à « connecter »). La tâche de diffusion des savoir-faire et de coordination des acteurs revient naturellement à l'État.

Si la tâche de coordonner la définition d'une politique routière nationale, en concertation avec l'ensemble des collectivités, revient à l'État, les outils de pilotage et les décisions prises, que ce soit en matière de niveaux de service, de leur organisation ou de dépenses d'entretien, relèvent naturellement de chacun des gestionnaires. En contrepartie, ils ont un devoir de responsabilité et de transparence quant aux résultats de leurs politiques.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. Après concertation avec les collectivités territoriales, définir une politique routière applicable à l'ensemble du réseau et incluant les impératifs de la sécurité routière et le défi de la transition écologique (État, d'ici 2025).

2. Organiser au niveau national une remontée obligatoire des données relatives à l'ensemble des réseaux routiers et les intégrer dans un système d'information partagé (État, départements, d'ici 2024).

3. Renforcer l'expertise routière du Cerema, clarifier son périmètre par rapport au secteur privé, et faciliter les conditions de sa mobilisation par les collectivités territoriales (État, Cerema, d'ici 2025).

Chapitre II

L'insuffisance des outils de pilotage et de programmation

Un suivi détaillé et global des réseaux, qu'il s'agisse de leur état ou de leur utilisation, ne sera possible qu'en garantissant la fiabilité des données afférentes et leur comparabilité, à catégorie de voies équivalentes. Il constitue la condition d'un pilotage de qualité et de la rationalisation de programmation des travaux, aujourd'hui inachevée.

I - Un patrimoine dont l'état reste mal connu

A - Le réseau national : une lente dégradation

1 - Une information publique pour le moins limitée

Avant 2009, les documents budgétaires comportaient de nombreux indicateurs permettant de mesurer la performance de la gestion des routes nationales au regard de trois objectifs : améliorer la sécurité et la qualité de service du réseau (accidentologie, état des routes et services à l'utilisateur), moderniser efficacement ce dernier en maîtrisant les dépenses, entretenir et exploiter au meilleur coût. Des enquêtes menées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) donnaient un éclairage sur le degré de satisfaction des usagers, cette notation distinguant l'appréciation de l'état de l'infrastructure, d'une part, de la qualité de services, d'autre part. Le fait de porter à la fois sur le réseau concédé et non concédé autorisait d'intéressants rapprochements entre infrastructures objectivement comparables, comme les autoroutes, qu'elles soient concédées ou non – alors que des usagers sont parfois obligés de constater une différence de qualité notable de part et d'autre des barrières de péage.

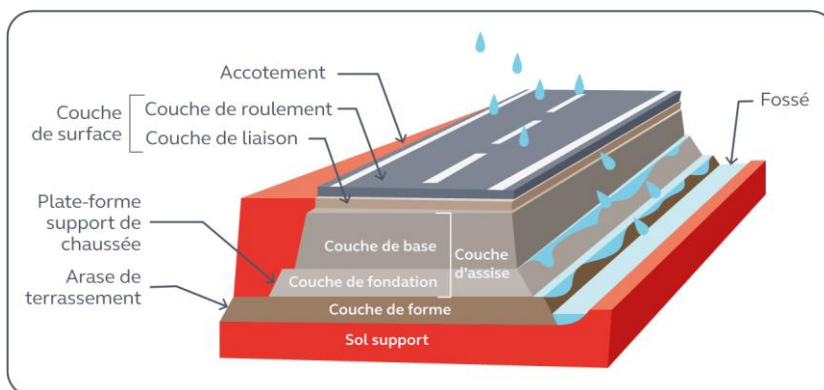
À partir de 2009, cette évaluation s'est trouvée diluée dans une nouvelle architecture budgétaire plus large, dans le souci d'une vision plus synthétique et intermodale, d'où une réduction drastique du nombre d'indicateurs. En définitive, demeurent aujourd'hui deux indicateurs relatifs à l'état, respectivement, des chaussées et des ouvrages d'art, ce qui signifie aussi que certaines parties du patrimoine (échangeurs, aires, dépendances) ne font pas l'objet d'un tel suivi.

Sans les multiplier à l'excès, il importe donc d'enrichir leur nombre en allant au-delà du seul état des chaussées et des ouvrages d'art et en distinguant, comme auparavant, autoroutes concédées, non concédées et autres routes nationales, ce qui permettrait d'avoir des moyennes pertinentes et de pouvoir comparer ce qui est réellement comparable. En outre, un bilan annuel de la politique routière nationale pourrait en retracer, en concertation avec les collectivités territoriales, une présentation plus complète que dans les documents budgétaires.

2 - Les chaussées : un suivi dont la réforme est encore inaboutie, un linéaire qui continue de se détériorer

Les dégradations des chaussées se caractérisent principalement par leur profondeur, ce qui permet de juger si elles sont structurelles ou superficielles.

Schéma n° 3 : les différentes couches d'une chaussée



Source : Routes de France

Entre 1992 et 2018, l'État a mis en œuvre un outil d'évaluation des chaussées baptisé « Image Qualité du réseau routier National » (IQRN) reposant sur des relevés visuels de désordres par sections de 200 mètres, effectués par le Cerema par tiers du réseau chaque année. Il diffèrait de celui utilisé pour les autoroutes concédées – une situation en soi préjudiciable à l'évaluation des priorités d'entretien à l'échelle de tout le réseau, concédé ou non.

La note attribuée constituait un indicateur financier du coût de réparation des chaussées, d'après la définition d'une solution de travaux permettant de la restaurer dans son état de référence. Elle servait au suivi de la valeur des chaussées au niveau national⁴⁸ et, surtout, à la répartition des crédits budgétaires entre directions interdépartementales des routes (DIR), mais non à la programmation de travaux, ce qui aurait exigé que les dégradations soient localisées et diagnostiquées de manière précise et adéquate.

L'indicateur de performance relatif à cette politique, présenté avec le projet de loi de finances, résultait simplement de la moyenne de ces notes. Comme les campagnes de relevé se faisaient par tiers, les résultats afférents à une année *n* correspondaient à des mesures réalisées en *n*-3, *n*-2 et *n*-1. Les données tendaient à montrer une dégradation lente mais continue. Une analyse plus détaillée fait ressortir le choix qui a été fait d'accepter une détérioration généralisée mais limitée, plutôt que de préserver avant tout les routes les plus structurantes.

Tableau n° 2 : évolution de l'IQRN (note sur 20)

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 16,78 | 16,46 | 16,39 | 16,44 | 16,39 | 16,27 | 16,26 | 16,18 | 16,06 | 16,05 |

Source : PLF (2020)

On établissait cette note sur 20 d'après un catalogue de désordres pouvant affecter les routes. Zéro (sur 20) impliquait une reconstruction à neuf tandis qu'un 20 signifiait que la chaussée était en parfait état. Une note de 17 correspondait à un état considéré comme satisfaisant.

Comme on le voit, non seulement les résultats annuels se situaient en-dessous de cet objectif, mais ils s'en éloignaient. L'augmentation des moyens n'avait donc pas d'effets visibles, ce que la méthode d'évaluation qui introduit une forme de retard, ne peut entièrement expliquer. Cette détérioration était également attestée par la hausse de la proportion des surfaces nécessitant des travaux d'entretien, passée en une dizaine d'années, de 43 % à 53 %.

L'État a décidé d'une refonte de ce dispositif, en fixant l'objectif d'une mesure annuelle et améliorée ainsi que d'une auscultation selon un rythme quadriennal de la totalité des autres voies que celle de droite (traditionnellement examinée), bretelles et échangeurs compris. Ce dispositif automatisé (« Aigle 3D ») associe balayage laser, imagerie 3D et géolocalisation. Plus objectif et beaucoup plus précis, il devrait être directement utilisable pour la gestion de l'entretien, la programmation et la mise en œuvre d'une véritable maintenance prédictive.

⁴⁸ 137 Md€ fin 2019 (valeur à neuf - coût de remise en état). La valeur des autoroutes concédées atteignait, pour sa part, 163,7 Md€.

Une double campagne d'estimation menée la même année selon les deux méthodes était censée fournir le moyen de raccorder l'ancien et le nouvel indicateur. Cette tâche s'est toutefois avérée impossible⁴⁹, de sorte que la profondeur temporelle de l'IQRN a été perdue. En outre, pendant une période de transition, ce suivi et son compte rendu dans les documents budgétaires n'ont plus été assurés convenablement. À court terme, cette transition laborieuse a provoqué d'autres perturbations, dans l'allocation des moyens aux différentes DIR des crédits pour l'entretien des chaussées. Ainsi, la DIR Ouest a-t-elle dû faire face à un recul de 31 % du budget afférent en 2021, alors qu'il augmentait de 40 % pour la DIR Sud-Ouest, par exemple. De tels à-coups nuisent à la programmation des travaux et, plus généralement à la mise en œuvre d'une politique de long terme.

À l'avenir, le décalage temporel entre les relevés sur le terrain, le calcul des indicateurs et leur publication, bien que réduit⁵⁰, demeurera sensible et il n'est pas certain que le nouvel instrument puisse servir à la sélection et la programmation des chantiers.

Tableau n° 3 : chaussées, réalisations de 2020⁵¹

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 Prévision actualisée | 2022 Prévision | 2023 Cible |
|--|------------|--------------------------------|------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Ancien indicateur IQRN | 16,05 | 16,05 (valeur 2018 reconduite) | Sans objet | Sans objet | Sans objet | Sans objet |
| Nouvel indicateur : % des chaussées nécessitant un entretien de surface ou de structure | Sans objet | 46,1% | 48,9 % | 50 % | 50 % | 52 % |
| Nouvel indicateur : % des chaussées nécessitant un entretien de structure | Sans objet | 16,75% | 18,64 % | 19,5 % | 20,5 % | 22 % |

Source : Cour des comptes, d'après programme annuel de performance relatif au programme 203 Infrastructures et services de transports), annexé au PLF 2022

Sous les réserves qui viennent d'être évoquées, les données, prévisions et objectifs du programme annuel de performance afférent au

⁴⁹ Ces difficultés semblent surtout jeter un doute sur la fiabilité de l'ancien indicateur.

⁵⁰ Ainsi, les valeurs du Projet de Loi de Finances 2022 (rendues publiques fin 2021) relatives à 2021 consistent en des « prévisions actualisées » de mesures faites en 2020, celles-ci n'étant pas encore disponibles au moment du PLF.

⁵¹ Publiées dans le programme annuel de performance relatif au programme 203 (Infrastructures et services de transports), annexé au PLF 2022.

PLF pour 2021 révèlent donc la poursuite d'une tendance à la dégradation, malgré l'effort budgétaire consenti depuis 2015. Les documents budgétaires ne fournissent aucune explication à cet égard, non plus qu'à propos des cibles fixées, qui prennent acte de cette tendance défavorable.

3 - Les ouvrages d'art : un patrimoine qui aurait cessé de se détériorer

Dans leur cas, un système d'information IQOA (image qualité des ouvrages d'art) mis en œuvre depuis 1995 pour les ponts, puis étendu aux murs en 2006, donne lieu à une inspection par tiers tous les ans. Ce sont des inspections menées par des agents des DIR qui permettent de classer les désordres selon leur gravité, alors que les sociétés concessionnaires confient cette tâche à des cabinets privés et que l'IQRN fait l'objet de campagnes de mesures effectuées par un organisme extérieur, le Cerema.

Plus généralement, en raison des risques que leur détérioration fait courir, les ouvrages d'art donnent lieu à un suivi défini de manière précise par une instruction technique nationale. Il consiste en des contrôles annuels, des visites d'évaluation tous les trois ans, comme on vient de le voir, et des inspections détaillées tous les six ans en moyenne⁵². Ce suivi régulier et rigoureux semble prémunir, en France, contre le risque d'effondrement, mais non contre celui d'un vieillissement généralisé conduisant à de nombreux besoins de travaux au même moment. Il n'en reste pas moins que, d'après l'indicateur IQOA, l'état de ces ouvrages serait aujourd'hui stabilisé.

Tableau n° 4 : indicateur issu de l'IQOA : % des ouvrages en bon état structurel

| 2012 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 88,1 % | 86,8 % | 88,3 % | 88,9 % | 88,9 % | 88,6 % | 87,8 % |

Source : PLF (2022). PAP du programme 203

⁵² Des dispositifs de surveillance renforcés s'appliquent aux ouvrages jugés les plus détériorés.

B - Les réseaux départementaux : une connaissance inégale de leur état

1 - L'état des chaussées : un suivi insuffisant au vu du vieillissement du réseau

Les départements recourant aux seules patrouilles des agents des services routiers et à leur connaissance empirique pour faire le bilan de l'état des chaussées, comme dans l'Orne sont devenus rares. Toutefois, la multiplication des campagnes d'évaluation plus ou moins automatisées frappe par leur caractère disparate, leur fréquence souvent faible et des périmètres le plus souvent limités⁵³. Ceci empêche généralement d'en faire des outils de programmation des travaux mais aussi de comparaison entre réseaux, en l'absence d'une grille de lecture harmonisée des différentes méthodes d'auscultation employées.

Seuls 40 % des départements de l'échantillon retenu par les juridictions financières ont mené une campagne généralisée à l'ensemble de leur réseau, quelle que soit son ampleur. Une légère majorité a eu recours à des méthodes automatisées, donnant lieu à une notation objectivée, mais ce, sur une partie parfois très réduite de leur réseau. Une fréquence inférieure à quatre ans est rare, comme par exemple dans les deux départements savoyards.

L'amélioration récente des diagnostics de chaussées en Haute-Savoie

Avant 2017, un seul opérateur du pôle routes parcourait et évaluait annuellement entre 200 à 300 km du réseau le plus fréquenté. Il fallait cinq ans pour en avoir une vision complète. Quant aux voies moins circulées, leur état était ponctuellement évalué par les services déconcentrés du département avec la même grille d'analyse, mais la multiplicité des intervenants rendait les résultats incertains.

En 2017, une campagne d'auscultation à grand rendement a été externalisée pour le réseau de première catégorie puis étendue au réseau secondaire l'année suivante. La périodicité du relevé est de trois ans avec un tiers du réseau à relever chaque année. Cette démarche repose sur un système de notation basé sur un ensemble de relevés et mesures afin

⁵³ Plusieurs expérimentations et projets de recherche collaborative sont en cours. L'Institut pour la recherche appliquée et l'expérimentation en génie civil coordonne par exemple des travaux relatifs aux mécanismes de dégradation, aux méthodes de diagnostic et à l'évaluation de la durée de vie des chaussées. Ce projet associe huit départements et devrait se terminer fin 2022.

d'obtenir des indications sur les dégradations et les déformations. Ces relevés et mesures sont ensuite pondérés dans une notation globale qui doit servir de base à l'établissement des programmes d'entretien des chaussées et permettront à terme de mesurer l'évolution de leur état. Le département a ainsi réalisé un effort important de cohérence et de méthodologie. Cependant, le relevé par tiers complique le suivi des indicateurs.

Ainsi, avec les techniques actuelles, il apparaît pertinent de privilégier le relevé d'une image complète du réseau tous les trois ans plutôt qu'un relevé partiel annuel. En réponse à cette observation de la chambre régionale des comptes, le président du conseil départemental indique qu'il fera évoluer la méthodologie.

L'objectivation de cette évaluation n'implique pas forcément son externalisation auprès d'un partenaire privé. En Moselle, les relevés sont réalisés en interne. Deux agents sillonnent le territoire en véhicule, munis d'une tablette permettant mesures et géolocalisations.

L'appréciation donnée par les gestionnaires (bon état/nécessitant entretien/mauvais état) fait apparaître des différences très importantes entre entités qui ne sont explicables que par la « subjectivité » des répondants aux questionnaires des chambres régionales ou la diversité des seuils fixés et des critères de pondération. Le suivi dans le temps d'informations aussi élémentaires que l'âge des couches de roulement, n'est pas toujours disponible (30 % de l'échantillon). Certains départements ne centralisent pas les données issues des fiches de relevé des dégradations et des travaux d'entretien produites par les unités locales.

L'âge moyen pour l'échantillon contrôlé (13,6 ans en 2019) masque des écarts importants, celui-ci se situant autour de 20 ans dans trois départements et autour de sept ans, dans trois autres⁵⁴. Certains départements font des calculs à partir des surfaces traitées chaque année et non des moyennes des âges réels de chaque section.

Dans ce contexte, toute appréciation portée sur l'état des réseaux locaux apparaît sujette à caution. À partir des données départementales disponibles, il peut être conclu *a minima* à un vieillissement des chaussées, du fait d'un renouvellement trop tardif.

⁵⁴ Au sein DIR, la moyenne, également d'un peu plus de 13 ans, recouvre des disparités moins importantes, cet âge allant de 11 ans à la DIR Sud-Ouest à 17 ans, aux DIR Nord-Ouest et Méditerranée.

2 - Les ouvrages d'art : un examen davantage normé, un effort d'investissement récent à maintenir

En général, les dispositifs de suivi départementaux sont plus complets en ce qui concerne les ouvrages d'art.

Toutefois, la part non notée de ces derniers est parfois significative, supérieure à 10 % pour plus d'un tiers des départements contrôlés. Elle dépasse même 75 % dans trois d'entre eux (Aube, Doubs et Haute-Marne). Il est par ailleurs impossible de porter une quelconque appréciation sur l'état des murs de soutènement, dans la mesure où dans la plupart des départements de l'échantillon, leur recensement reste très incomplet.

Les méthodes de notation incluent souvent, outre un indice d'état du patrimoine, une mesure de l'intérêt socio-économique des ouvrages. La plupart des départements établissent leurs dispositifs de surveillance en référence à l'instruction nationale, avec plus ou moins d'adaptations. Il a été constaté en particulier que les visites annuelles sommaires n'étaient pas systématiques. Plusieurs gestionnaires ont décidé un renforcement de leurs équipes affectées mais l'identification de correspondants ouvrages d'art dans les unités territoriales dotés d'un logiciel de gestion du patrimoine constitue le dispositif de surveillance le plus abouti, comme en Indre-et-Loire.

On constate globalement une amélioration sur les dernières années, grâce à un effort d'investissement récent pour réparer les ouvrages les moins bien notés. Cet effort reste nécessaire au vu de la progression entre 2015 et 2019, dans la moitié des départements contrôlés, du nombre d'ouvrages soumis à des restrictions de circulation et/ou du nombre de réhabilitations lourdes à mener. En Haute-Marne, d'importants travaux doivent se poursuivre pour résorber le retard accumulé des opérations d'entretien et faire face au vieillissement des ouvrages. Comme d'autres, ce département est par ailleurs confronté à l'accroissement du poids et du gabarit des véhicules agricoles en circulation sur le réseau secondaire, ces derniers bénéficiant de dérogations.

Dans les agglomérations, des campagnes de diagnostic externalisées ont été menées après la prise de compétence⁵⁵, par exemple par la communauté urbaine de Reims.

⁵⁵ Les intercommunalités prenant le statut de communauté urbaine deviennent obligatoirement compétentes sur l'ensemble des réseaux de voirie communaux. C'est aussi le cas des métropoles qui bénéficient, en outre, de transferts en provenance des départements.

La campagne de diagnostic initiée par le Grand Reims

Après transfert au 1er janvier 2017, le linéaire de voirie géré par le Grand Reims s'élevait à près de 1 600 km, dont environ un tiers sur le territoire de la ville de Reims

En 2018, un bureau d'étude technique spécialisé dans le domaine routier a réalisé, pour le compte du Grand Reims, un diagnostic de ses chaussées qui comportait une auscultation, une notation et une proposition de programme pluriannuel d'entretien.

Présenté sous forme de rapport d'études, il est accompagné d'une banque de données d'images numérisées. En complément de ce diagnostic, un recensement des ouvrages d'art a été réalisé en 2019. Il comprend notamment un état des lieux technique, l'identification d'un programme de travaux et des actions d'inspection et de suivi.

En l'absence d'une telle démarche de diagnostic, la faible connaissance de l'état des voies reprises fait craindre une sous-évaluation des besoins et des compensations financières négociées au moment du transfert aux intercommunalités, et donc des difficultés de financement pérenne de la compétence. Le risque d'inadéquation existe aussi pour les métropoles.

II - Un patrimoine dont l'utilisation devrait être connue plus précisément

A - Le service rendu à l'utilisateur : un déficit de suivi auquel il faut remédier

Il n'y a pas d'indicateur de la qualité de l'exploitation et du service perçue par l'utilisateur s'appliquant au réseau national⁵⁶, contrairement à ce qui existe au Royaume-Uni (pour ce qui est de l'Angleterre) où ces aspects sont examinés à la fois par le régulateur et un comité d'utilisateurs (cf. annexe 3).

Le ministère a annoncé l'élaboration d'indicateurs visant à évaluer l'importance (la longueur des bouchons) et l'intensité (différence entre vitesses pratiquée et à vide) de la congestion au droit des grandes agglomérations, aux fins d'évaluer ce phénomène et l'effet des investissements réalisés. Il s'agirait d'une avancée notable, mais la qualité du service rendu par les routes ne se limite pas à la fluidité de la circulation.

⁵⁶ Il n'en existe pas davantage dans les départements contrôlés.

B - Un suivi du trafic à consolider et à moderniser sur les routes décentralisées les plus importantes

Le choix de comptages permanents, périodiques ou occasionnels relève d'une analyse stratégique des axes à suivre. Des stations permanentes dites Siredo⁵⁷ existaient sur les routes nationales transférées en 2006 et n'ont pas systématiquement été conservées ou renouvelées par tous les départements. Certains gestionnaires ont fait le choix de réduire le volume de leurs dispositifs. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, les trafics évoluant peu, il a été décidé en 2017 de réduire les points de comptages mobiles de 352 à 151. Certains départements comme le Doubs n'ont pas de comptages permanents alors que d'autres en ont augmenté le nombre comme dans le Gard.

Ces points fournissent des données instantanées de trafic en distinguant véhicules légers et poids lourds, par sens de circulation. L'exploitation des données peut se faire *via* un logiciel (Finistère, Moselle, Indre-et-Loire), qui intègre transferts automatiques de ces comptages permanents et saisie manuelle des comptages effectués par des stations temporaires, c'est-à-dire mobiles. Celles-ci apportent des informations sur des axes supplémentaires, sans pouvoir établir les mêmes distinctions.

À titre d'informations complémentaires, les départements ont pu solliciter des sociétés privées collectant des données de trafic sur les origines et les destinations des véhicules. Par ailleurs, des dispositifs de surveillance comme des caméras peuvent s'avérer utiles pour des points singuliers où le croisement de poids-lourds est délicat (Gard). L'existence d'un trafic pendulaire et touristique en augmentation comme en Haute-Savoie et dans l'Hérault justifie le recours à des outils de gestion dynamiques, comme des panneaux à message variable, à la vidéosurveillance ou la création de centres de gestion du trafic, comme il en existe en Moselle, permettant une exploitation en temps réel.

Le transit de poids lourds sur des routes départementales (et *a fortiori*, communales) constitue un enjeu, en particulier au regard de leurs effets néfastes sur des voiries qui n'ont pas été conçues pour le supporter. Ainsi, le constat de reports de trafic, c'est-à-dire d'« itinéraires de fuite », a conduit à des limitations de tonnage par les collectivités comme en Indre-et-Loire, sur les axes parallèles aux autoroutes. Cependant, les services ne sont pas toujours en mesure de les quantifier. Une difficulté tient par ailleurs au fait que le droit et la jurisprudence limitent fortement la possibilité de prendre des arrêtés d'interdiction de circulation visant certaines catégories de véhicules.

⁵⁷ Le système informatisé de recueil de données routières (Siredo) a été créé par les services de l'État dans les années 1980 et 1990.

III - Des processus de programmation des travaux souvent inadaptés à des besoins de long terme

A - Le réseau national : un effort de rationalisation réel mais incomplet

Les services de l'État ont réalisé ou commandité des exercices de prospective et scénarisation technico-économique, projetant les conséquences de la programmation de moyens financiers sur l'état du réseau. En particulier, ils ont recouru, en 2018, à un audit externe confié à des cabinets suisses.

La loi d'orientation des mobilités de 2019 (LOM) prévoit pour le réseau national une trajectoire financière en augmentation jusqu'en 2027, en détaillant la répartition des crédits entre principaux postes de dépense, la priorité étant donnée à la préservation du patrimoine sur le fonctionnement des services et l'exploitation des routes au quotidien. L'effort consenti⁵⁸ apparaît substantiel, si cette trajectoire est respectée.

Tableau n° 5 : évolution des dépenses en faveur du réseau national non concédé (en M€)

| 2012 | 2016 | 2019 | 2022 | Moyenne 2023-2027 | Moyenne 2028-2032 | Moyenne 2033-2037 |
|-------|-------|-------------------|-------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 676,4 | 775,5 | 825 ⁵⁹ | 871,2 | 951,2 | 1028,2 | 1028,2 |

Source : DGITM

Toutefois, selon le calcul des experts suisses précités, cette augmentation ne suffirait pas pour maintenir à son niveau actuel l'état moyen du réseau, en grande partie construit dans l'après-guerre ou ayant bénéficié de renforcements réalisés entre 1970 et 1990 – donc désormais confronté à un vieillissement généralisé. L'effort de productivité et d'adaptation des niveaux de service, possible et nécessaire, auquel doit s'astreindre le réseau des DIR, ne permettra pas de combler cet écart.

⁵⁸ Auquel doit contribuer le Grand Plan d'Investissement (GPI), à hauteur de 700 M€ d'ici 2022.

⁵⁹ Dont, à titre d'information, 90,7 M€ pour l'exploitation, 84 M€ pour l'entretien courant, 307 M€ pour la préservation des chaussées, 65 M€ pour celle des ouvrages d'art, 71,6 M€ pour les équipements, etc.

De plus, cet accroissement des crédits ne prend pas en compte, de manière planifiée et systématique, les nouveaux besoins induits par la transition énergétique et numérique⁶⁰, voire des impératifs anciens mais renforcés, par exemple en matière de propreté ou de gestion de trafic.

Enfin, l'audit externe recommandait de mettre en place un système national, unifié et intégré, de suivi de l'état des routes et de priorisation des travaux. Ceci constituerait, en effet, une première étape nécessaire en vue d'une objectivation plus rigoureuse de la hiérarchie des besoins à travers toute la France. Le ministère concède que les instruments actuels ne peuvent remplir cette fonction et que chaque DIR « a développé plus ou moins d'outils spécifiques associés ». Une approche plus globale permettrait aussi de comparer, autant que faire se peut, la performance des différentes DIR et unités de gestion de base, en rapprochant moyens et résultats. Or, l'État déclare n'envisager qu'une démarche gradualiste, considérant qu'« une stratégie nationale commune vers laquelle chacune des DIR pourrait tendre à sa manière semble plus adaptée qu'une « démarche unique et descendante ». Ces justifications s'avèrent peu convaincantes et la recommandation de l'audit externe demeure pertinente.

B - Les routes départementales : une rationalisation encore embryonnaire

À titre liminaire, il convient de rappeler que si le gestionnaire public doit s'efforcer à l'efficacité, le niveau des dépenses d'entretien ne peut être que très variable, en fonction de l'exigence de qualité de services, de l'état initial des infrastructures, du trafic, en particulier de celui des poids lourds, et des contraintes géographiques (rendant nécessaire, par exemple, un nombre plus ou moins important d'ouvrages d'art).

⁶⁰ Qui ont pu donner lieu à des financements ponctuels par ailleurs. Ainsi le plan de relance de septembre 2020 a affecté 25 M€ à l'aménagement de voies réservées sur les routes nationales non concédées.

Tableau n° 6 : dépenses d'entretien, d'exploitation et de régénération

| Réseaux français | Dépenses/km par an |
|---|--------------------|
| Autoroutes concédées (2017) | 196 000 € |
| Réseau routier national non concédé (2018) | 120 665 € |
| Départements (2017) | 15 372 € |
| Réseaux urbains (2017) | 109 633 € |
| Réseaux de montagne (2017) | 29 634 € |
| Réseaux à dominante rurale (2017) | 7 979 € |
| Ex. : réseau structurant de la Savoie (2016-2018) | 60 651 € |
| Données internationales | |
| Italie : agence en charge des routes nationales et locales (2016) | 42 090 € |
| Highways England (2017) | 194 124 € |

Source : rapport de l'IGF et du CGEDD, *Évolution de la gestion du réseau routier national non concédé*, novembre 2018.

Ces ordres des grandeurs sont utiles à connaître, mais seules des comptabilités analytiques suffisamment précises permettraient de comparer la performance des différents gestionnaires, à caractéristiques données des infrastructures.

Ainsi le coût unitaire particulièrement élevé dans le cas de *Highways England* (devenue *National Highways*) s'explique principalement par le fait que cette entreprise à capitaux publics gère un réseau de routes stratégiques qui ne représentent que 2 % du linéaire total, mais 34 % du trafic. On peut néanmoins relever qu'il excède sensiblement la moyenne calculée pour le réseau national français (concédé ou non), d'environ 150 000 €, pour une part dans le linéaire total équivalent. Il est vrai que les routes anglaises font depuis quelques années l'objet d'un effort de remise à niveau ambitieux, ce qui peut constituer une des explications possibles (cf. annexe 3).

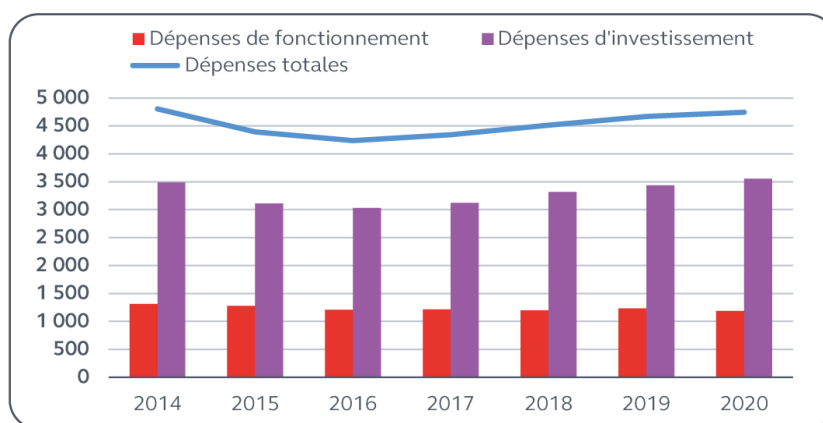
Si l'on s'en tient à de simples moyennes, on peut également observer, en France, des dépenses au kilomètre sur les routes nationales non concédées sensiblement inférieures (de l'ordre de 40 %) à leurs équivalentes sur les autoroutes concédées, alors que la circulation au kilomètre n'y est qu'un peu moins élevée (15 %).

En outre, une annexe au présent rapport (cf. annexe 11) fait état des dépenses moyennes au kilomètre constatées dans les départements contrôlés, classés selon leurs caractéristiques en termes de population et de relief. Elles s'avèrent trois fois supérieures dans les départements de haute montagne que dans les autres départements ruraux situés à plus faible altitude, ce qui illustre le poids des contraintes géographiques.

1 - L'entretien et l'exploitation, une variable d'ajustement

Dans une majorité des départements de l'échantillon étudié, les crédits de fonctionnement (hors masse salariale) ont diminué sur la période⁶¹. Ceci s'est traduit par des ajustements des niveaux de service mais il a été aussi constaté une reprise des investissements amorcée en 2017 et confortée à partir de 2018-2019 dans un contexte financier plus favorable⁶².

Graphique n° 1 : dépenses de voirie des départements en millions d'euros



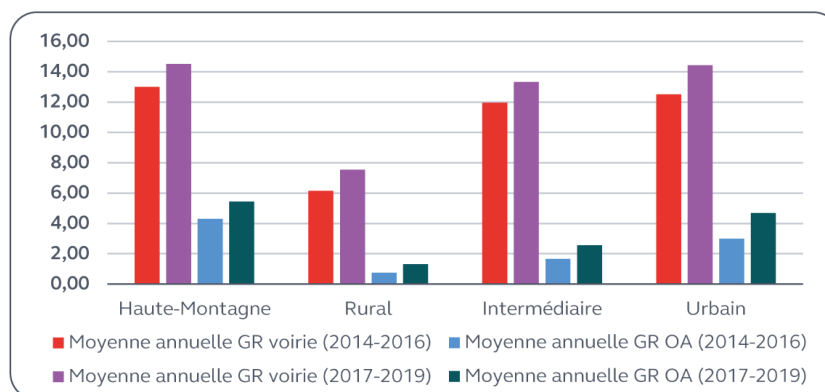
Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP (cf. annexe 11)

Sauf exception, les investissements routiers supplémentaires ont concerné principalement de grosses réparations de chaussées ou d'ouvrages d'art, plutôt que des autres dépenses. Les réseaux les plus structurants ont été le plus souvent privilégiés à quelques exceptions près, comme dans le Doubs.

⁶¹ Ce qui est d'autant plus significatif qu'on a observé une forte augmentation des prix dans le même temps. L'indice TP09 « Fabrication et mise en œuvre d'enrobés » a progressé de 17 % entre la moyenne 2015 et celle de 2019 (+ 9 % pour l'indice TP08 « Travaux d'aménagement et entretien de voirie »).

⁶² L'amélioration sur la dernière période pourrait se confirmer au vu de la tendance favorable des recettes de droits de mutation. Ces dernières sont néanmoins par nature volatiles.

Graphique n° 2 : dépenses de grosses réparations (GR) des départements (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les collectivités contrôlées (cf. annexe 11).

À la suite de la crise sanitaire, des chantiers se sont arrêtés et les redémarrages ont été ralentis par les protocoles sanitaires. Toutefois, seules les dépenses de fonctionnement accusent une baisse conjoncturelle (- 3,7 % entre 2019 et 2020). La progression de l'investissement s'est poursuivie (+ 3,6 %) conduisant à celle des dépenses totales (+ 1,6 %). On doit signaler qu'un département a adopté un plan de relance local comportant une importante composante voirie. Plus de 11 M€ de dépenses nouvelles d'investissement ont été consacrés principalement à des travaux de renforcement de chaussées en Savoie. Dans le Doubs, une anticipation de la programmation au début de 2021 a été décidée afin de soutenir l'activité du secteur des travaux publics.

D'une manière générale, l'entretien et l'exploitation des routes restent trop souvent des variables d'ajustement, en fonction certes de la situation financière mais aussi d'autres priorités comme, par exemple, la participation à un projet ferroviaire (Gard). Parfois, les grosses réparations peuvent bénéficier indirectement des retards des opérations de modernisation et de la réaffectation en leur faveur des crédits afférents en cours d'année. Ceci est préjudiciable à la constance dans le temps qui devrait caractériser toute politique d'entretien. Afin de limiter l'incidence de ces écueils, une rationalisation des processus de programmation apparaît nécessaire.

2 - Des documents de cadrage souvent anciens, quelques démarches intégrées et territorialisées

En l'absence d'obligations réglementaires s'imposant aux départements, le constat peut être fait d'une multitude de documents de cadrage financiers et techniques plus ou moins régulièrement actualisés.

On peut trouver des exemples de documents devenus probablement inadaptés. Les niveaux de service d'exploitation tels que délibérés dans le dossier d'organisation de la viabilité hivernale restent inchangés dans les Alpes-de-Haute-Provence depuis 2003. Les règlements de voirie⁶³ de la Haute-Loire et de l'Aube datent respectivement de 2003 et 2006.

Les unités territoriales adaptent parfois elles-mêmes les niveaux de service, du fait de la trop grande ancienneté des délibérations correspondantes ou d'un manque de contrôles effectués par les administrations de rattachement. Cette situation n'est évidemment pas saine.

À l'inverse, quelques démarches intégrées ou même déclinées territorialement méritent d'être relevées comme dans le Nord ou en Indre-et-Loire par exemple.

Les démarches intégrées dans le Nord et en Indre-et-Loire

Dans le Nord, en 2015, la direction de la voirie a développé une démarche qualité certifiée ISO 9001. Si la réorganisation de la direction, à partir de 2016, n'a pas permis de maintenir la certification, la démarche s'est toutefois poursuivie et couvre désormais les principaux processus métiers, supports et management.

Les grands axes définis pour 2019-2020 et repris dans le guide des niveaux de service sont déclinés en objectifs opérationnels. Pour les atteindre, les principaux processus sont décrits et détaillés précisément dans des fiches ad hoc. La démarche est animée par la mission « qualité sécurité ».

Cette démarche structurante autorise un suivi et une évaluation régulière des actions, au moyen d'indicateurs d'activités et de résultats associés à chacun des processus, dont l'évolution de certains d'entre eux est étudiée lors de réunions mensuelles. Les revues annuelles permettent d'effectuer une évaluation globale des résultats obtenus, donnant lieu à la définition d'un plan d'actions dans une optique d'amélioration continue. À titre d'exemple, les constats opérés ont amené à revoir et adapter les niveaux de service, comme le nombre de patrouilles ou le programme d'entretien des dépendances.

⁶³ Le règlement de voirie fixe les dispositions administratives et techniques relatives à l'utilisation du domaine public routier. Il présente notamment les modalités d'exécution des travaux de voirie. Il s'adresse à la fois aux riverains qui souhaitent accéder au domaine public ou l'occuper (accès privé) et aux professionnels (réseaux divers).

En Indre-et-Loire, la politique routière repose sur un dispositif formalisé et complet, appuyé sur de nombreux documents d'organisation et des plans d'intervention opérationnels territorialisés. Même si des mises à jour et des bilans sont nécessaires, la démarche est intégrée et un service chargé de l'entretien et l'exploitation à l'échelle du département en est le garant. Lors des phases de pré-validation des programmes de travaux, une forme de contrôle qualité est par exemple effectuée au niveau central avec l'appui du laboratoire d'analyse routière.

Les indicateurs de résultat ou d'impact et, de manière générale, les bilans manquent dans la plupart des départements contrôlés. S'agissant des renouvellements de couches de roulement, les notes de cadrages ne prévoient bien souvent ni pondération des critères utilisés ni seuils d'intervention. Le niveau d'entretien apparaît enfin déterminé par la contrainte budgétaire. Ainsi, en Indre-et-Loire, la surface totale traitée *via* des enduits superficiels, malgré un objectif voté de 700 000 m², n'a atteint, en pratique avant 2021, que 500 000 m².

3 - Développer des scénarios technico-budgétaires pluriannuels

Au total, peu de gestionnaires locaux comme le département de la Somme ou l'Indre-et-Loire vont jusqu'à déterminer des scénarios technico-budgétaires, visant à définir un besoin de crédits associé à des objectifs techniques d'état du réseau, et ce, dans une logique pluriannuelle. De fait, certains départements, comme les Alpes-de-Haute-Provence, ont mené une politique d'entretien qui comprenait une part significative de travaux imprévus et urgents, donc curatifs.

À défaut d'être très formalisée, leur mise en œuvre sur la base de critères simples comme l'âge souhaité des couches de roulement par catégorie apparaît hautement souhaitable, par exemple à l'occasion de la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires.

En l'état, la programmation consiste encore, le plus souvent, en un processus empirique⁶⁴, parfois même en une répartition préalable entre territoires, sans règles claires liant un état du patrimoine objectivement constaté et le niveau des crédits affectés (sauf dans le cas des ouvrages d'art). L'intérêt socio-économique voire la continuité des différents itinéraires ne sont parfois pas pris en compte. Il conviendrait de moderniser ces processus de programmation qui doivent prendre en compte

⁶⁴ Des expérimentations d'une gestion intégrée des réseaux secondaires des départements (programmation multicritères) sont conduites, comme le projet Gerese (gestion optimisée d'un réseau routier secondaire) associant neuf départements.

simultanément différentes préoccupations comme la situation financière de l'entité, les besoins avérés d'investissements nouveaux, notamment de modernisation/développement, le souci d'un partage rationnel entre travaux préventifs et curatifs⁶⁵ et, s'agissant des départements, l'aide à apporter aux réseaux communaux (financière et technique).

La hiérarchisation existante⁶⁶ des voies selon leur importance n'est parfois pas réellement prise en compte ou de manière très récente. Le recours à des seuils chiffrés de trafic comme dans le Nord, l'Orne et la Haute-Marne pour établir cette hiérarchisation s'avère minoritaire dans l'échantillon contrôlé. La mise à jour de celle-ci et l'adoption de scénarios technico-budgétaires seraient l'occasion d'ajuster, par délibération, les niveaux de service, que ce soit en matière d'entretien ou d'exploitation. Le partage des méthodologies de hiérarchisation mises en œuvre par les départements avec les grandes agglomérations apparaît par ailleurs souhaitable, ces dernières n'en ayant pas toujours adoptées comme la communauté d'agglomération d'Amiens.

La logique pluriannuelle peut s'étendre à la modélisation des paramètres d'un ouvrage sur l'ensemble de son cycle de vie, de la programmation jusqu'à la valorisation des matériaux issus de sa déconstruction. C'est le sens de l'expérimentation de la démarche BIM (*Building Information Modeling*) engagée par le département de la Moselle pour la reconstruction d'un pont.

4 - S'appuyer sur une amélioration de la qualité des comptes locaux

En l'état, la lecture des comptes locaux ne permet pas d'avoir une vision satisfaisante des dépenses locales de voirie⁶⁷. Leur ventilation sur la fonction adéquate reste facultative. Même les collectivités les plus importantes votant leurs crédits par nature ne répartissent pas nécessairement les frais de personnel dans les documents comptables. Au total, plus de la moitié des départements de métropole sont dans ce cas en 2019 et 2020.

Par ailleurs, le cadre comptable local ne distingue pas, en investissement, les grosses réparations des dépenses de modernisation ou de développement, c'est-à-dire l'entretien du patrimoine de son amélioration ou de son augmentation, ce qui est, bien sûr, profondément différent.

⁶⁵ Le département du Nord s'est fixé un objectif de 60 % de crédits d'entretien préventif.

⁶⁶ Un seul des départements contrôlés (Aube) n'en avait pas encore adopté, hors le domaine très spécifique de la viabilité hivernale

⁶⁷ Cf. annexe 11.

Enfin, la valeur des actifs routiers dans les bilans comptables locaux est biaisée par l'absence quasi-généralisée d'amortissements. Or, l'accumulation des « coûts historiques », ne permet pas d'estimer les crédits à consacrer au maintien en l'état des réseaux. Cependant, prendre en compte en une seule fois tous les amortissements cumulés qu'il aurait fallu imputer en dépenses de fonctionnement, pour remédier à cette situation, soulève des difficultés de soutenabilité budgétaire et de complexité⁶⁸. Répondant à un principe de sincérité comptable, ils n'en constituent pas moins une forme d'épargne constituée en vue de la rénovation des chaussées et ouvrages d'art.

⁶⁸ L'annexe 11 apporte des éclairages sur les perspectives d'évolution réglementaire de l'amortissement dans les entités locales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que la préservation du patrimoine routier constitue un enjeu bénéficiant actuellement d'une réelle prise de conscience, en raison d'un vieillissement incontestable et de la perception largement répandue d'une certaine détérioration⁶⁹, celle-ci apparaît tardive et la politique d'entretien reste encore trop souvent une variable d'ajustement.

Les processus de programmation mis en pratique par l'État et par les départements s'avèrent trop peu intégrés et rationalisés, certes à des degrés inégaux. Des mécanismes de priorisation transparents et intégrés apparaissent nécessaires, adossés à des scénarios technico-budgétaires, mais aussi à des indicateurs et des comptes locaux améliorés. Il en va de la responsabilité de chaque gestionnaire.

La fiabilisation des diagnostics constitue la première étape. Or, les méthodes actuelles concernant les chaussées ne permettent pas d'avoir une vision satisfaisante de leur état. Dans le cas du réseau national, la transition d'un système d'évaluation à un autre, en principe au meilleur niveau des possibilités techniques actuelles, s'avère laborieuse ; elle a perturbé certains repères, en particulier pour l'allocation des moyens. S'agissant des départements, les initiatives en la matière sont nombreuses. Toutefois, les garanties d'objectivité des résultats demeurent souvent encore trop faibles et appellent de sérieuses réserves, notamment quant à la cohérence des appréciations dans le temps. Une remontée nationale d'information, déjà évoquée, doit pouvoir s'articuler à une grille de lecture harmonisée.

L'homogénéité des méthodes de surveillance et d'évaluation des ouvrages d'art de l'État et des départements paraît mieux assurée que pour les chaussées, même si les procédures devraient garantir partout la même objectivité. En dépit du réinvestissement récent dans les départements, la part des ouvrages non évalués et la progression du nombre de réhabilitations lourdes à mener dans certaines collectivités invitent à poursuivre cet effort.

L'absence d'indicateur probant de la qualité de l'exploitation et du service rendu constitue un manque certain, au regard de la raison d'être de ce patrimoine public et des objectifs qu'on peut lui fixer au bénéfice des entreprises et des citoyens. En outre, il conviendrait d'améliorer la transparence des dépenses routières des départements, en particulier en distinguant l'entretien du développement

⁶⁹ Dans le classement relatif à la qualité des infrastructures routières publié par le Forum économique mondial, la France est passée de la première à la dix-septième place en une dizaine d'années.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. Mettre en place un système, unifié et intégré, de priorisation et de programmation des travaux d'entretien sur le réseau routier national non concédé, fondé sur des critères objectifs (État, d'ici 2024) ;

5. Enrichir la batterie des indicateurs LOLF relatifs à la gestion du réseau routier national, notamment pour mieux suivre la qualité de l'exploitation et du service rendu aux usagers, et en rendre compte dans un bilan annuel de la politique routière nationale (État, d'ici 2024) ;

6. En concertation avec les entités concernées, confier au Cerema la tâche d'élaborer une grille d'harmonisation des diagnostics des chaussées des départements et des intercommunalités supportant les trafics les plus importants (Cerema, État, d'ici 2024) ;

7. Soumettre au conseil départemental l'approbation d'un scénario technico-budgétaire pluriannuel pour l'entretien de son réseau (départements, d'ici 2025).

Chapitre III

Des réformes et des réorganisations nécessaires

L'examen de la situation actuelle met en évidence la nécessité d'un effort d'adaptation des différents gestionnaires routiers aux attentes des usagers et aux moyens disponibles. Dans le cas du réseau national, une réforme majeure de son organisation et de son mode de gestion apparaît nécessaire depuis plusieurs années et doit maintenant être mise en œuvre rapidement. Il conviendrait qu'elle apporte par la même occasion une réponse à la question de la soutenabilité financière à long terme de cette politique routière – question qui, à des degrés divers, se pose aussi aux collectivités locales.

I - Associer davantage les usagers à la définition de ces politiques et à leur mise en œuvre

A - Des liens plus étroits avec les usagers

Créé par un décret de septembre 2009, le comité des usagers du réseau routier national est compétent pour les routes nationales et les autoroutes, concédées et non concédées. Y participent des représentants d'associations d'usagers⁷⁰, de l'administration, des élus et des personnalités qualifiées – désignés pour une durée de cinq ans. Le dernier renouvellement remonte à juin 2015. En réalité, son sujet majeur d'intérêt est celui des péages autoroutiers.

⁷⁰ Comme la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, 40 millions d'automobilistes, la Fédération française des motards, mais aussi la Fédération nationale des transporteurs routiers et la Fédération des entreprises de transport et logistique.

Cette instance n'a donc pas un rôle comparable au *Transport Focus* britannique, créé par la loi et représentant tant les passagers des transports collectifs que les usagers de la route, qui a notamment été associé à la réflexion sur la réforme de la gestion des routes anglaises. Au total, elle ne fournit pas le cadre d'une remontée de préoccupations de « terrain », de manière générale ou détaillée, en organisant la collecte d'informations ou de doléances locales⁷¹.

Au niveau des départements, les modalités de concertation sont le plus souvent limitées et prennent la forme de rencontres ponctuelles sur un projet d'aménagement ou avec des représentants d'usagers particuliers (motards, transporteurs). Cas rare, en Loire-Atlantique, une démarche participative intitulée « Inventons la route de demain », a été mise en œuvre tout au long de 2018.

« Inventons la route de demain en Loire-Atlantique »

La démarche comportait une phase d'écoute, pour connaître perceptions, usages et niveaux de satisfaction (notamment à l'aide d'un sondage), puis d'échange, et, enfin, de recueil de propositions. Elle a débouché sur l'adoption d'un plan d'action, visant notamment à faciliter le partage de la voirie entre les différents modes de déplacement et mettre en place des régulations, notamment de la vitesse, pour limiter la congestion. Ses conclusions évoquent aussi la nécessité d'un dialogue entre autorités organisatrices des mobilités et gestionnaires de voirie.

Les dispositifs d'information des usagers, notamment *via* les médias et des sites internet inforoute⁷², existent mais sont quasi exclusivement descendants et non mis à jour en temps réel. Un seul cas d'application mobile de signalement des incidents et anomalies par les usagers a été relevé, dans la Somme. Il conviendrait que les gestionnaires de voirie développent et mutualisent ce type d'instrument, tout comme des bases de données, notamment sur les trafics, à l'exemple du Nord. Aucune enquête de satisfaction des usagers n'a été diligentée⁷³. En pratique, ces derniers se manifestent essentiellement *via* des réclamations et autres recours, ce qui suppose qu'ils sachent à qui s'adresser.

⁷¹ Par ailleurs, comme on l'a vu, la réforme des indicateurs LOLF, en 2009, a mis fin aux enquêtes de satisfaction sur l'état comme la qualité de service distinguant autoroutes concédées, non concédées et autres routes nationales.

⁷² Dans le Doubs, des webcams visibles par le grand public sont déployées sur Inforoute25.fr.

⁷³ Le « baromètre de l'opinion » tenu sur l'ensemble des politiques départementales du Finistère inclut cependant une mention de l'entretien du réseau.

Qu'il s'agisse des routes nationales ou départementales, la pauvreté des dispositifs d'écoute des usagers a eu pour résultat que se sont développées des formes d'expression alternatives, comme par la voix de l'association « 40 millions d'automobilistes » qui publie le « palmarès » des trois routes les plus dégradées par département, fondé sur des signalements d'usagers (« J'ai mal à ma route : quelles sont les routes les plus dégradées de France ? »). La Fédération française des motards en colère, la mutuelle des motards et « Moto magazine », dénonçant de concert le danger créé par les nids-de-poule, ont mis en place un site internet pour le signalement des ornières.

Les gestionnaires devraient organiser eux-mêmes ce type de remontées d'informations, y compris en diligentant des sondages *in situ*, indépendamment du critère de la domanialité. De fait, beaucoup d'usagers ne font pas la distinction entre routes nationales et départementales, sans évoquer la répartition des responsabilités au sein du bloc communal. Le rôle de coordination de l'État n'en apparaît que plus nécessaire.

B - Une plus grande publicité à donner à la politique routière

Symétriquement, la politique routière nationale à concevoir et mettre en œuvre mérite et appelle une publicité beaucoup plus large que celle donnée actuellement par les pouvoirs publics.

Le décret de 2009 relatif à la création du comité des usagers du réseau national spécifie que le ministre chargé de la voirie établit chaque année un bilan d'activité relatif à l'exploitation et l'entretien du réseau routier national non concédé. Or, le dernier bilan de ce type a porté sur l'année 2015. La DGITM fait valoir que, depuis cette date, le ministère met en ligne sur son site deux pages d'accueil, sur les infrastructures routières et sur l'ouverture des données du réseau national.

Si ces pages permettent d'accéder à une quantité importante de données et contiennent certains éléments quant aux priorités de cette politique publique, elles demeurent très descriptives et n'explicitent pas suffisamment les grandes orientations de cette dernière, en particulier dans le contexte d'un intérêt accru, voire de préoccupations croissantes, quant à l'état des réseaux routiers de notre pays. Quelles que soient les insuffisances de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine, on peut d'ailleurs considérer qu'ils ne valorisent pas suffisamment ce qu'ils font déjà, par contraste avec la communication de *National Highways*, par exemple. La communication du ministère est souvent apparue ponctuelle et réactive, par exemple à l'occasion de la remise du rapport des cabinets suisses.

II - Des niveaux de service à adapter

En matière d'exploitation – fréquence des patrouilles, viabilité hivernale, etc. – l'État continue de se référer à des normes anciennes, sans s'interroger suffisamment sur leur pertinence, parfois par crainte de remettre en cause les habitudes de travail et l'organisation des DIR qui, au nombre de 11, sont chargées de gérer les routes nationales à travers la France selon une logique d'itinéraire. De ce fait, à normes quasi-constantes, la réduction tendancielle des effectifs, des pénuries de personnel conduisent certaines DIR aux limites du droit du travail, par exemple en matière d'astreinte ou d'heures supplémentaires (HS). Le nombre global de ces dernières a crû de 46 % entre 2014 et 2019, et même de 138 % pour les HS au-delà des 14 premières heures. À cet égard, la direction d'Île-de-France (DiRIF) semble constituer un cas particulier : avec des croissances de + 70 % au total et de + 154 % pour les HS au-delà des 14 premières heures, les montants unitaires y étant deux à trois fois supérieurs à ceux des autres DIR⁷⁴.

De telles anomalies pourraient, toutefois, avoir d'autres causes qu'une contradiction croissante entre normes et moyens (notamment dans la mesure où les temps de travail sont mal connus, cf. *infra*). Elles appellent une analyse plus approfondie de la part des services gestionnaires, notamment de l'administration centrale. Celle-ci ne semble pas avoir diligenté d'enquête à ce sujet ; elle a préféré la solution simple consistant à fixer, pour toutes les DIR, des plafonds de croissance du nombre de ces heures.

L'absence d'évolution de ces normes constitue un frein à la restructuration des 223 centres d'exploitation et d'intervention (CEI). Leur nombre est presque inchangé depuis la création des DIR, il y a une quinzaine d'années. Malgré la réduction des effectifs, les coopérations et mutualisations entre centres (par exemple en matière d'astreintes ou de matériels) demeurent rares – ce phénomène étant parfois présenté comme un problème « culturel ». À cet égard, la DGITM évoque une démarche pour adapter l'organisation des CEI à moyen terme. Une telle orientation, s'accompagnant d'une nécessaire restructuration, doit être affirmée beaucoup plus fortement.

De leur côté, les collectivités locales ont souvent su davantage adapter les niveaux de service aux objectifs souhaitables et aux moyens disponibles. Effet du réchauffement climatique dans les régions non montagneuses, le raccourcissement de la période de viabilité hivernale a permis certaines économies, notamment grâce à la fin des astreintes systématiques en novembre et en mars.

⁷⁴ De même que le montant total des primes, qui y représentait, en 2019, 84 % des traitements indiciaires (55 % en moyenne dans les DIR).

La responsabilité des gestionnaires en matière de signalisation

Chacun d'entre eux doit déterminer les niveaux d'exigence, en termes de fréquence tant de la surveillance que du renouvellement de la signalisation horizontale et verticale⁷⁵. Le code de la voirie routière lui en attribue la responsabilité exclusive sous réserve d'une procédure d'homologation.

C'est le rôle de l'Association pour la certification et la qualification des équipements de la route (Ascquer) qui agit par délégation de l'association française de normalisation (Afnor). Dans la constitution des dossiers de candidatures, la production d'une certification ou à défaut, d'une autorisation d'emploi, est requise. Toutefois, il n'existe pas de mécanismes de contrôle externe aux gestionnaires routiers, qui permettraient de s'assurer de la prise en compte effective des normes.

Cette situation a ouvert la voie à des contestations devant le juge, de la même manière que le sujet de la hauteur des ralentisseurs⁷⁶, parfois accusés d'endommager les véhicules, voire de créer un danger. L'adaptation doit se faire dans le respect de la réglementation, notamment afin d'éviter la mise en cause de la collectivité en cas d'accident pour défaut d'entretien.

III - La réforme devenue nécessaire du réseau national

A - Un mode de gestion à repenser

L'organisation actuelle, qui implique l'application des règles de la fonction publique et du budget de l'État, n'apparaît pas toujours la plus appropriée à la gestion d'actifs comme les routes nationales. La France constitue un des derniers États européens à ne pas avoir délégué cette fonction à un organisme doté de l'autonomie juridique. L'État demeure propriétaire, stratège, régulateur et opérateur, à la différence de l'exemple anglais qui distingue rigoureusement ces fonctions mais aussi du modèle ferroviaire et aéroportuaire français.

⁷⁵ Des contrôles permettent d'évaluer la visibilité de jour (coefficient de luminance) et de nuit (rétro réflexion) des panneaux. Le département de la Somme a recours à un rétro réflectomètre mobile embarqué pour traiter la signalisation horizontale. Des mesures précises sont également possibles pour l'adhérence (coefficient de glissance) et la durabilité des marquages au sol. En pratique, les contrôles internes aux administrations peuvent demeurer souvent purement visuels, dans le cadre du patrouillage.

⁷⁶ Décret n° 94-447 du 27 mai 1994 relatif aux caractéristiques et aux conditions de réalisation des ralentisseurs de type dos d'âne ou de type trapézoïdal. Les caractéristiques sont décrites dans la norme NF P98-300.

L'exemple anglais

Au Royaume-Uni, s'agissant de l'Angleterre, le *Department for transport* (ministère) définit les orientations et fournit les crédits ; *National Highways* (opérateur) gère le réseau et rend compte à l'*Office of Rail and Road* (régulateur), en particulier de la mise en œuvre de plans stratégiques sur 5 ans, ainsi qu'au *Transport Focus* (représentants des usagers), au regard d'une large gamme d'indicateurs, moins centrés qu'en France sur l'état et la disponibilité de l'infrastructure, mais davantage tournés vers la satisfaction de l'utilisateur et l'efficacité de la dépense publique. Cette organisation a été mise en place à la suite du rapport « Cook », qui mettait en garde contre une trop grande proximité entre le ministère et le gestionnaire, empêchant notamment l'engagement dans une vision de long terme.

L'organisation actuelle crée une dichotomie avec le mode de gestion des autoroutes concédées. L'actualisation des cahiers des charges annexés aux contrats de concession, les contrats de plan ou les accords passés avec les sociétés concessionnaires à l'occasion de programmes d'investissement autoroutiers fournissent, en effet, à l'État concédant le moyen de suivre des indicateurs de résultat et de fixer des objectifs aux sociétés, assortis de pénalités en cas de non-respect. Ils couvrent toute une série de thèmes, comme l'état du patrimoine routier et la qualité du service rendu à l'utilisateur (ex. : les délais d'intervention à la suite d'incidents) mais aussi, de plus en plus, le développement durable (préservation de la biodiversité et contribution à la lutte contre les émissions de gaz à effets de serre)⁷⁷.

Faute d'un réexamen de leur pilotage opérationnel et des niveaux de service attendus (cf. *supra*), la baisse continue des effectifs des DIR, passés d'environ 8 500 en 2014 à 7 800 en 2019, crée tensions et difficultés. Parallèlement, l'augmentation actuelle de l'effort et des crédits d'entretien induit un hiatus qui met en cause le cœur des activités des DIR, ainsi incitées (puisqu'il faut faire plus, avec moins d'agents) à avoir davantage recours à la sous-traitance du secteur privé, d'autant que le soutien du Cerema se réduit. Enfin, la diminution du nombre d'agents réduit la capacité des DIR à réaliser les études et à assurer la direction des travaux ainsi sous-traités. Le facteur limitatif des opérations d'entretien peut ainsi consister, *in fine*, dans des moyens humains insuffisants pour la maîtrise d'ouvrage.

Cette situation peut expliquer un malaise croissant parmi les agents et leur encadrement. Elle aggrave des difficultés structurelles affectant la gestion des ressources humaines dans les DIR. Celle-ci dépend aujourd'hui en partie de règles et d'accords sociaux valables pour tous les fonctionnaires du ministère. Par exemple, les régimes indemnitaires, qui prennent trop peu en compte le

⁷⁷ Il faut rappeler que cette dichotomie trouve en grande partie son origine dans une différence de moyens financiers.

niveau de responsabilité et la manière de servir, ont pour effet de rendre peu attrayant le poste, pourtant stratégique, de chef de centre. Ce dernier est, dans les faits, souvent moins bien rémunéré que certains des agents placés sous son autorité⁷⁸, lesquels perçoivent des indemnités pour astreinte ou service fait, notamment. En outre, cette fonction de chef de centre apparaît peu valorisée dans la carrière des agents. Une recommandation faite par la Cour en 2017, tendant à la revalorisation de cette fonction, n'a toujours pas reçu de suite.

À cet égard, l'État pourrait s'inspirer des exemples locaux de suivi automatique de l'activité, en accélérant le déploiement des nouveaux outils en cours d'expérimentation et en imposant leur usage dans les DIR. Notamment, la connaissance et le contrôle des temps de travail effectifs y apparaissent lacunaires⁷⁹ et dépendant d'éléments principalement déclaratifs. Couplé avec le relevé informatisé des observations, des interventions et de leur résultats (souvent encore assuré au moyen d'une main courante sur support papier, ce qui est paradoxal dans un ministère technique), un tel suivi s'avère indispensable à un meilleur pilotage des unités opérationnelles par les cadres travaillant aux sièges des différentes DIR, mais aussi de l'ensemble du réseau par les agents d'administration centrale. À l'heure actuelle, les uns et les autres n'ont, en particulier, qu'une connaissance partielle et floue des activités d'exploitation sur le terrain.

Prenant conscience de la nécessité d'une réforme, les pouvoirs publics ont lancé une réflexion collective, baptisée « RRN-NC 20-30 », dont une des principales conclusions est la nécessité de mieux distinguer les fonctions de pilotage respectivement stratégique et opérationnel. De fait, la direction aujourd'hui assurée par le ministère, se révèle à la fois trop étroite, s'agissant de la programmation des opérations, et trop lâche, s'agissant des pratiques dans les DIR, pâtissant de la force de l'habitude et d'un manque de doctrine⁸⁰.

Une contractualisation pluriannuelle des objectifs, des niveaux de service et des moyens permettrait également un meilleur suivi de l'activité et des résultats, parfois mieux assuré dans les services routiers des collectivités. Cette réforme rapprocherait aussi le pilotage des DIR du mode de gestion par objectifs des autoroutes concédées, remédiant à la dichotomie précédemment évoquée.

Une forme de pluri-annualisation favoriserait, enfin, une optimisation et une massification des travaux. Une direction par objectifs associée à une plus grande latitude de choix dans l'usage des moyens, notamment entre

⁷⁸ Ce qui ne peut qu'accroître certaines de ses difficultés, parfois, à exercer toute son autorité sur eux, en particulier dans le cas de CEI isolés.

⁷⁹ Notamment, les DIR interrogées se sont révélées incapables de fournir des données statistiques sur l'activité de base, et chronophage, que constitue le « patrouillage », ni sur les interventions faisant suite à des incidents.

⁸⁰ Le nombre d'agents d'administration centrale chargés du pilotage des DIR apparaissant assez faible - 75, tous n'étant pas affectés à plein temps à cette tâche - et, lui aussi, en diminution (88 en 2011, soit - 15 %).

recours à la sous-traitance et service rendu en régie, créerait les conditions d'une approche en termes de coût complet et d'une gestion des ressources humaines au plus près des besoins.

Le rapport de la Cour *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise* (juin 2021) soulignait l'intérêt d'une telle contractualisation associant objectifs de productivité, prévisibilité des moyens et autonomie de gestion. Il suggère sa préparation par des missions conjointes des corps d'inspection. Cette « logique d'agence » responsabilise les acteurs et clarifie les relations entre l'autorité politique, définissant le « pourquoi » et l'autorité de gestion, chargée du « comment ».

La forme que prendrait cette réorganisation dépend de certains arbitrages politiques. À cet égard, le rapport précédemment cité précise que cette « logique d'agence » n'impose pas, au niveau organisationnel, de changement de statut de l'administration concernée.

Cette gestion plus rationnelle, tournée vers l'efficience, conjointement à une amélioration du suivi et de la prévision de l'état des infrastructures – conditions de travaux effectués au bon endroit et au bon moment – de même qu'à une adaptation des niveaux de service à la réalité des besoins, permettrait d'importantes économies et de faire face pour tout ou partie aux efforts nécessaires.

B - La question lancinante du financement

Les choix d'organisation qui viennent d'être évoqués dépendent en partie de la question financière. Elle se pose avec acuité, s'agissant du réseau national, depuis la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, en 2006, et donc la fin des dividendes qu'elles versaient, puis l'échec de l'« écotaxe », en 2013, qui ont privé l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) des recettes correspondantes⁸¹. La crise sanitaire est aussi venue fragiliser certaines de ses ressources actuelles, notamment celles qui dépendent du trafic aérien.

La difficulté tient au fait qu'à un besoin durable d'entretien et de renouvellement des infrastructures, ne correspond pas une ressource pérenne pour le financer, l'actuelle taxe à l'essieu ne pouvant jouer ce rôle⁸². Une forme de participation de l'utilisateur⁸³ sécuriserait les financements et donc renforcerait la prévisibilité des opérations à mener.

⁸¹ « L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux », rapport public annuel, février 2017.

⁸² « Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre », partie I A, rapport public annuel, février 2018.

⁸³ Déjà rendue juridiquement possible pour le transport de marchandises dans le cas du domaine routier transféré à la collectivité européenne d'Alsace (par ordonnance) et à des régions frontalières (dans le cadre de la loi « Climat et résilience »).

D'aucuns soulignent que les taxes affectées créent un risque de discordance, à long terme, entre ressources et besoins, c'est-à-dire des risques d'insuffisances ou, à l'inverse, de gaspillages. En l'occurrence, cette participation s'apparenterait fondamentalement à une redevance, ne comportant pas ces possibles effets pervers. Un calcul rigoureux des taux adéquats, conçus pour compenser un dommage ou une usure, les éviterait ou les atténuerait considérablement. Ainsi, l'ordonnance permettant l'instauration d'une écotaxe au profit de la collectivité européenne d'Alsace prévoit que son taux sera fixé de sorte que les recettes n'excèdent pas les coûts d'infrastructure imputables aux véhicules assujettis (une modulation restant possible, en fonction de la pollution atmosphérique ou sonore).

Il faut signaler, par ailleurs, qu'à terme, la décarbonation des motorisations conduira à un remplacement de la taxation des carburants par un autre prélèvement, éventuellement fondé sur les distances parcourues, cette transition étant déjà amorcée dans certains pays.

L'affectation aux routes d'une ressource pérenne fondée sur leur usage permettrait de rapprocher le coût marginal privé des déplacements (pour chaque usager) et le coût supporté par la collectivité, en particulier celui des infrastructures, qui recouvre les frais liés à l'entretien, l'exploitation puis, à terme, la reconstruction. Il s'agit d'une application du principe « usager-payeur ».

Tableau n° 7 : coût marginal d'usage des infrastructures

| | Routes nationales non concédées | Autoroutes concédées | Routes départementales |
|--------------------|--|---------------------------------|-----------------------------------|
| VL c€/passager-km) | 0,42 | 1,56 | 0,64 |
| PL (c€/tonne-km) | 3,96 | 4,76 | 13,58 |

CGDD, « Coûts externes et tarification du déplacement »

Ce tableau met aussi en évidence les risques associés à des détournements de trafic de poids lourds, des autoroutes et routes nationales vers des départementales, que le recours à une forme de tarification ne se limitant pas aux routes nationales pourrait prévenir. De fait, seuls les PL, qui ne représentent que 5,6 % de la circulation, produisent une dégradation sensible des chaussées, les VL n'entraînant qu'une usure de la couche de roulement (c'est d'ailleurs pourquoi le dimensionnement des chaussées dépend essentiellement du trafic PL prévu). L'autorisation de « méga-camions », actuellement prohibés en France, et le développement du « platooning » (convois de PL connectés) aggraverait ce phénomène.

Par ailleurs, une telle redevance permettrait d'accroître la contribution au financement des réseaux français des véhicules sous pavillon étranger, qui représentent le quart de la circulation des PL sur notre territoire, et d'égaliser ainsi les conditions de concurrence avec le pavillon national. Toutefois, la question de la faisabilité technique et de l'acceptabilité sociale de ce type d'instruments reste entière.

Des modulations en fonction du type de véhicule et de motorisation permettraient de surcroît faire une place au principe « pollueur-payeur ». Plus généralement, il existe des coûts « externes », liés à la pollution et à l'émission de gaz à effet de serre, mais aussi au bruit, aux risques d'accident, à la congestion etc. Une étude de la direction du Trésor appelle à une meilleure couverture par l'usager de l'ensemble des coûts qu'il fait supporter à la société, mettant en exergue qu'elle serait aujourd'hui particulièrement faible sur les routes nationales non concédées. En effet, le taux de couverture de ces coûts n'atteint que 23 % en moyenne sur cette partie du réseau, contre 170 % sur les autoroutes concédées, par exemple, compte tenu des péages venant s'ajouter à la TICPE⁸⁴.

IV - Dans les départements, les leviers d'amélioration de la gestion à mobiliser

Des efforts et des progrès de gestion ont été constatés dans plusieurs départements contrôlés. Ils restent toutefois inégaux.

Par exemple, les baisses d'effectifs ne se traduisent pas systématiquement par des gains de productivité si elles s'accompagnent d'un recours à la sous-traitance dont les coûts et les avantages ne sont pas objectivés.

Des irrégularités maintes fois relevées en matière de commande publique et de gestion des ressources humaines par les collectivités territoriales ont été également constatées dans le domaine de la gestion des routes.

Dans ce contexte, les bonnes pratiques identifiées constituent autant de leviers qui devraient inspirer l'ensemble des responsables routiers.

A - Le resserrement des organisations et les gains de productivité

Un mouvement assez répandu de réorganisation et de rationalisation a eu lieu dans les départements contrôlés. Il s'est traduit selon les cas par un regroupement de directions et de services, une diminution des niveaux hiérarchiques territorialisés, parfois même une réduction importante du nombre des centres routiers, qui constituent les cellules de base (Gard, Finistère, Aveyron, Nord, Somme, Savoie, Haute-Savoie, Moselle).

Dans le Nord, ce resserrement a permis de créer des postes spécialisés utiles (correspondants ouvrage d'art, gestionnaires du domaine public), d'atteindre la taille critique permettant des réinternalisations et de mieux faire face aux effets éventuels de l'absentéisme.

⁸⁴ « Les usagers paient-ils le juste prix de leurs circulations ? », Trésor-Eco, avril 2021.

Il convient toutefois de ne pas minorer le coût financier des investissements immobiliers subséquents (8,7 M€ en cumulé sur 2016-2019 dans la Somme), qui peuvent s'avérer nécessaires par ailleurs.

De même, l'adaptation des modalités de surveillance des réseaux, ou « patrouillage », a permis des gains de productivité dans plusieurs départements.

L'évolution du dispositif de surveillance en Indre-et-Loire

Au cours de la décennie 2010, le conseil départemental a fait évoluer son dispositif de surveillance afin de détecter les incidents et anomalies sur son réseau routier et d'y remédier.

L'objectif d'économies en était à l'origine. Il était aussi fait référence à des difficultés rencontrées à la suite de vacances de poste, provoquant dans certains cas un allègement voire un arrêt de la surveillance.

En termes d'organisation et notamment de nombre d'agents affectés à la surveillance, le principe annoncé en 2013 et acté par délibération du 27 novembre 2015 – un agent avec une tablette numérique au lieu de deux agents – a conduit à passer d'une logique de « patrouillage » d'intervention à un « patrouillage » de signalement, ce qui signifie donc une organisation réactive des équipes d'entretien et d'exploitation qui doivent éventuellement intervenir à la suite de ces signalements⁸⁵.

Même si cette évolution a aussi conduit à réduire la fréquence des patrouilles sur les routes bidirectionnelles du réseau le plus structurant, l'approbation d'un dossier d'organisation par l'assemblée délibérante a permis d'afficher une politique claire et contribué à la sécurisation juridique. La main courante dématérialisée et alimentée d'abord par une tablette puis par des smartphones géolocalisés y participe également. Il n'y a plus d'agent affecté spécifiquement à cette mission désormais.

En matière de viabilité hivernale la conduite des engins par un seul agent, géolocalisé, a été généralisée en Savoie. Dans ce cas ou dans celui du patrouillage, les outils numériques ouvre la voie à des gains de productivité.

De fait, les juridictions financières ont constaté fréquemment une baisse des effectifs qui va au-delà des seules conséquences de certains transferts aux métropoles. Cela s'est traduit par une progression du ratio nombre de kilomètres par agent⁸⁶, sans régression majeure, apparemment, des services rendus. Il existe toutefois des choix différents, tantôt de

⁸⁵ Dans les DIR de l'État, ces patrouilles sont le plus souvent assurées par deux agents, et leur nombre, fixé localement, s'avère parfois sensiblement plus important que ce qui est recommandé au niveau national.

⁸⁶ On constate, par ailleurs, que ce ratio a tendance à diminuer avec le trafic et la rigueur climatique (cf. annexe 11).

préservation du nombre d'agents travaillant directement sur la route (Indre-et-Loire, Alpes-de-Haute-Provence) tantôt de diminution généralisée comme en Savoie. Il convient également de préciser qu'une fraction des effectifs est mise à disposition du bloc communal dans le cadre de l'assistance technique.

Comme dans les DIR où une réduction de 9 % du nombre d'agents s'est accompagnée d'une hausse de la masse salariale de 2 % entre 2014 et 2019, les frais de personnel ne suivent pas toujours cette tendance à la baisse des effectifs, certains départements ayant indiqué avoir significativement fait progresser les régimes indemnitaires⁸⁷.

B - L'investissement dans les moyens matériels pour améliorer l'efficience

1 - Un déploiement d'applications numériques à poursuivre, une exploitation des résultats à conforter

Un large éventail de logiciels est déployé ou en cours de déploiement, même si les solutions apparaissent encore perfectibles. Leur utilisation mériterait d'être renforcée dans certaines entités.

Les systèmes d'information routiers en Haute-Savoie

Le département de Haute-Savoie a mis en place une gouvernance de son système d'information structurée autour d'un schéma directeur. Toutefois, cette action n'a pas été précédée d'un diagnostic matérialisé par une cartographie des moyens existants. Celle-ci éclairerait les décideurs dans leurs choix stratégiques, en favorisant notamment l'identification des applications les plus pertinentes, le pôle routes n'utilisant pas moins de 75 applications métier.

Utilisés à leur plein potentiel, les logiciels de suivi par activité permettent de mieux retracer les travaux en régie, ce qui peut améliorer leur efficacité et faciliter la gestion des heures supplémentaires et des astreintes.

Les outils de comptabilité analytique restent le plus souvent circonscrits aux matériels roulants et ne permettent pas de distinguer les coûts selon la catégorie des itinéraires. De même, il apparaît souhaitable de développer des outils informatiques permettant d'automatiser la rédaction des autorisations d'occupation du domaine public routier et de faciliter la coordination de toutes les interventions.

⁸⁷ Exception à cette tendance générale, le département de l'Aube présente une stabilité tant des effectifs que de la masse salariale.

Quel que soit le logiciel concerné, les administrateurs de la donnée ainsi que les personnes chargées de la saisie comme, par exemple, les correspondants ouvrages d'art et les patrouilleurs, ont un rôle primordial. Ils sont les garants de la fiabilité et donc de l'exploitation adéquate des données mises à la disposition des services concernés.

Il existe des exemples récents de cette volonté de modernisation. Jusqu'au recrutement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en 2020, le suivi opérationnel du département du Doubs reposait sur des méthodes traditionnelles et des outils sommaires. Une nouvelle application informatique doit rationaliser tout à la fois la gestion du patrimoine, les travaux en régie, l'exploitation et l'information des usagers.

2 - Le rajeunissement du parc de matériel roulant

Des programmes de renouvellement des matériels roulants ont été souvent mis en œuvre ou initiés avec pour résultat des baisses significatives de leur ancienneté. Ces efforts n'auront leur plein effet en termes d'économies de fonctionnement que dans les années à venir du fait de délais parfois importants de livraison. Sont en principe attendues une diminution des effectifs affectés à l'entretien/maintenance du matériel et des économies de pièces de matériels, voire d'entretien externalisé, ainsi que de carburant.

Outre des indicateurs sur l'état du vieillissement du parc généralement tenus par les collectivités, le suivi des indisponibilités consécutives à une panne mériterait d'être davantage développé. C'est le cas en Savoie, au moins pour les véhicules les plus stratégiques.

C - La diversité des pratiques en matière de recours au secteur privé

La grande diversité des modèles retenus – certains départements externalisant beaucoup plus de fonctions que d'autres – semble exclure l'existence d'un « modèle » à cet égard.

En vérité, seules des études comparatives distinguant les centres de coût permettent d'apprécier sur des bases objectives l'opportunité d'externaliser. Quelques départements en ont réalisées, voire, comme l'Aveyron, mettent en œuvre un module informatique de comptabilité analytique.

De ce point de vue, la tendance récente dans les départements de l'échantillon paraît être au *statu quo*.

Certains départements se sont néanmoins engagés dans la voie d'une plus grande externalisation y compris des activités traditionnellement exercées en régie comme la viabilité hivernale et le fauchage. Il en a pu en être de même progressivement pour l'entretien du matériel, du marquage horizontal et de la pose de glissières (Alpes-de-Haute Provence). Dans le Doubs, le nombre d'itinéraires de déneigement confiés à des personnes privées (entreprises de travaux publics et agriculteurs) est plus important que ceux gérés directement par la collectivité (76 contre 53 en 2019).

D'autres départements, à l'inverse, se sont orientés vers une réinternalisation des activités (Nord), permettant une plus grande réactivité. La taille critique des entités de gestion est essentielle. En Moselle, cette orientation, mise en œuvre en matière de viabilité hivernale et de signalisation horizontale s'accompagne d'une plus grande polyvalence des agents mais aussi d'une augmentation du nombre d'heures supplémentaires.

Garantir la régularité des procédures de mise en concurrence

Les contrôles des chambres régionales mettent régulièrement en évidence la nécessité de corriger des irrégularités et d'améliorer la commande publique. Encore à l'occasion de la présente enquête, des manquements, d'incidence variable, ont été relevés, par exemple en Occitanie et en Auvergne-Rhône-Alpes : cas d'absence d'allotissements, de critères irréguliers d'analyse des offres, d'offres anormalement basses, de recours illégal à des marchés de prestations similaires, de déclenchement de procédures d'urgence qui auraient pu être évitées.

Le travail sur la pertinence des critères de jugement de la performance environnementale des offres doit également se poursuivre⁸⁸, en prévision des prochaines obligations supplémentaires qui ne manqueront pas d'être adoptées en la matière.

D - L'attractivité des métiers de la route

Les services routiers doivent relever le défi que représente, comme pour ceux de l'État, la vacance de postes et la perte d'attractivité de ces professions, en particulier dans le domaine de l'ingénierie – y compris des postes d'encadrement. En Haute-Marne, le poste de directeur des routes est ainsi resté vacant un an.

⁸⁸ L'article 35 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dispose qu'au moins un critère de sélection devra prendre en compte les caractéristiques environnementales, selon des modalités à préciser par un décret à venir.

L'enjeu est de taille dans certains départements comme en Indre-et-Loire, où 50 agents ont déclaré leur intention de partir en retraite lors des trois prochaines années, soit près de 20 % de l'effectif total. Parallèlement, l'externalisation peut également rencontrer l'obstacle de la rareté voire de l'inexistence de certaines compétences spécifiques sur le marché local, en particulier dans des départements ruraux.

Il s'agit là de l'effet visible, à tous les niveaux de recrutement (des ingénieurs aux descendants des « cantonniers »), d'un certain déclin de toute une filière, déjà évoquée dans le cas du réseau scientifique et technique. Le manque de candidats se double d'une perte de compétences chez les personnes recrutées, souvent issues d'une formation en génie civil axée sur le bâtiment, ce qui nécessite, pour les mettre à niveau un « compagnonnage » de plusieurs années⁸⁹. Cette situation pénalise particulièrement les départements ruraux, en particulier de montagne, où les besoins peuvent être pourtant plus importants. Particulièrement préoccupante, elle pourrait justifier une réflexion sur la gestion prévisionnelle des compétences dans ce secteur, qui, si elle doit être concertée, relève d'abord de l'initiative de l'État.

Cette tendance défavorable peut s'expliquer par la fin des grands programmes de construction de nouvelles routes et autoroutes mais elle est aussi le reflet de la médiocre image écologique de ces dernières – impression ressentie et exprimée par de nombreux interlocuteurs. Il faut pourtant rappeler que le chemin vers des mobilités décarbonées, par exemple, ne passe pas seulement par le report modal, mais, au moins autant, par la décarbonation des mobilités routières qui, vraisemblablement, resteront largement majoritaires.

Outre d'actions de formation et d'apprentissage, relever le défi de l'attractivité des métiers dépend de la capacité des gestionnaires à réformer, moderniser, redynamiser leurs politiques, comme on en a décrit la nécessité au fil du présent rapport.

⁸⁹ À cet égard, un rapport du CGEDD (*Développement des capacités de réalisation de la restauration de ouvrages d'art routier*, 2019) préconise la création d'un mastère « Génie civil, maintenance et réparation des ouvrages d'art » à l'École nationale des ponts et chaussées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La plupart des gestionnaires routiers, qu'ils soient chargés du réseau national ou de réseaux départementaux, ont connu ces dernières années une diminution sensible de leurs effectifs.

S'agissant des routes nationales, ces évolutions ne se sont pas accompagnées de réorganisations des moyens et d'adaptation des niveaux de service, leur gestion se caractérisant par une certaine inertie. Attesté par le lancement d'une réflexion collective à l'initiative de l'administration centrale, ce besoin de réforme est patent mais tarde à se concrétiser par un engagement clair et des changements réels. Elle devrait comprendre le passage à un mode de gestion par objectifs, une forme renforcée de pluri-annualité, une adaptation des niveaux de service et de l'organisation territoriales des DIR aux moyens et aux besoins.

Par contraste, les départements contrôlés ont souvent mené à bien des réorganisations importantes, de même que des investissements dans l'acquisition d'applications informatiques et de matériel roulant. Ces choix devraient inspirer l'ensemble des gestionnaires et s'accompagner, là encore, d'un réexamen régulier des niveaux de service au regard des attentes des usagers et des innovations disponibles. À l'instar de l'élaboration de scénarios technico-budgétaires, évoquée au chapitre précédent, l'adaptation de ces niveaux de service relève de la responsabilité de chaque gestionnaire.

Qu'il s'agisse de l'État ou des départements, se pose la question du financement et de la soutenabilité de la politique d'entretien et d'exploitation, alors que les effets du changement climatique augmentent tendanciellement les coûts. Des solutions existent mais la question de la faisabilité technique et de l'acceptabilité sociale des différents types d'instruments envisageables mérite d'être approfondie.

La Cour formule les recommandations suivantes :

8. Réexaminer et formaliser des niveaux de services adaptés aux trafics et en assurer le contrôle (État, départements, d'ici 2024) ;

9. Réformer la gestion du réseau routier national non concédé, en mettant en place une contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec les directions interdépartementales des routes (État, d'ici 2024) ;

10. Se donner les moyens d'un financement pérenne des réseaux non concédés, national et départemental, sans exclure des prélèvements liés à l'usage des routes, notamment au fret (État, départements, d'ici 2025).

Conclusion générale

Par-delà ses responsabilités de gestionnaire d'une partie du linéaire, l'État demeure le garant de la cohérence et de l'efficacité du réseau routier dans son ensemble. Il s'agit d'un rôle crucial, qu'il ne s'est pas donné les moyens d'exercer, alors qu'il aurait dû être renforcé dans le contexte d'une décentralisation qui se poursuit, et qui ne saurait se réduire à un simple transfert de patrimoine. L'insuffisance des remontées d'informations de la part des collectivités comme l'affaiblissement du réseau scientifique et technique limitent de plus en plus les possibilités d'harmonisation et de coordination.

Par ailleurs, si le linéaire de routes nationales a considérablement diminué à la suite de ces décentralisations successives, la gestion par l'État de ce réseau « résiduel » n'a pas été réellement modernisée, au contraire du pilotage par ce dernier des autoroutes concédées et de ce qui a pu être fait dans des pays comparables pour leur réseau structurant. La gouvernance actuelle n'apparaît pas adaptée aux impératifs d'une gestion d'actifs routiers, qu'il s'agisse du cadre institutionnel ou financier. Notamment, elle ne prend pas suffisamment en compte les besoins de l'utilisateur, en ce qui concerne notamment la fixation des niveaux de service en matière d'exploitation.

In fine, l'État ne se fixe paradoxalement pas toujours, pour le réseau qui relève de son administration directe, les obligations qu'il impose à d'autres gestionnaires. Ceci peut aussi tenir à une pénurie de moyens, ce qui renvoie à la question de la ressource à affecter de manière pérenne à l'entretien, au renouvellement et à la modernisation de cette partie de son réseau. Posée depuis de nombreuses années et ayant fait l'objet de plusieurs tentatives de réformes infructueuses, celle-ci doit être reprise dans la perspective d'un alourdissement inévitable des coûts à financer. De fait, le réseau routier constitue un patrimoine vieillissant, à adapter, au surplus, aux nouveaux besoins liés à la transition écologique et numérique.

Parallèlement, certains départements – principaux gestionnaires locaux des routes interurbaines – ont modernisé leur organisation et leurs outils de production, gagnant en productivité, mais les processus de programmation y restent en général trop empiriques. De même, le recours à des méthodes de diagnostic objectivées et suffisamment fréquentes s'avèrent encore trop rares.

Les risques de dégradation sont devenus importants du fait, par le passé, d'un effort financier insuffisant. Cette situation a donné lieu à une réelle prise de conscience et conduit au cours des toutes dernières années à une reprise de l'investissement. Cela a notamment concerné – pour l'État et les départements, la situation du bloc communal étant nettement plus incertaine – les ouvrages d'art, dont les méthodes de surveillance et d'évaluation sont plus homogènes. Les travaux prospectifs commandés pour le réseau national montrent pourtant que cet effort ne pourrait au mieux que ralentir un processus de dégradation déjà amorcé. L'absence ou les limites d'une telle réflexion, dans le cas des routes départementales, constituent un manque auquel les collectivités concernées doivent remédier prioritairement.

Au total, les politiques routières apparaissent aujourd'hui confrontées à des défis bien plus nombreux que par le passé. Elles requièrent la préservation d'un haut niveau d'expertise technique public, ainsi que la définition et la mise en œuvre de véritables stratégies concertées entre l'État et les collectivités territoriales.

Liste des abréviations

| | |
|--------------|---|
| AFITF | Agence de financement des infrastructures de transport de France |
| AFNOR | Association française de normalisation |
| ART..... | Agence de régulation des transports |
| ASCQUER ... | Association pour la certification et la qualification des équipements de la route |
| ATESAT | Assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire |
| CEI..... | Centre d'exploitation et d'intervention de l'État |
| Cerema | Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| DGITM..... | Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer |
| DIR..... | Direction interdépartementale des routes |
| ES..... | Enduits superficiels |
| GR | Grosses réparations |
| HS | Heures supplémentaires |
| IDRRIM | Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité |
| IGA | Inspection générale de l'administration |
| IQA..... | Image qualité ouvrages d'art |
| IQRN..... | Image qualité du réseau national |
| ISRI | Inspection de sécurité routière des itinéraires |
| ONR | Observatoire national de la route |
| PL..... | Poids-Lourds |
| RNN-NC | Réseau routier national non concédé |
| RST | Réseau scientifique et technique de l'État |
| SH | Signalisation horizontale |
| SIREDO | Système informatisé de recueil des données |
| SURE | Démarche sécurité des usagers sur les routes existantes |
| SV | Signalisation verticale |
| TP..... | Travaux publics |
| VE | Viabilité estivale |
| VH..... | Viabilité hivernale |

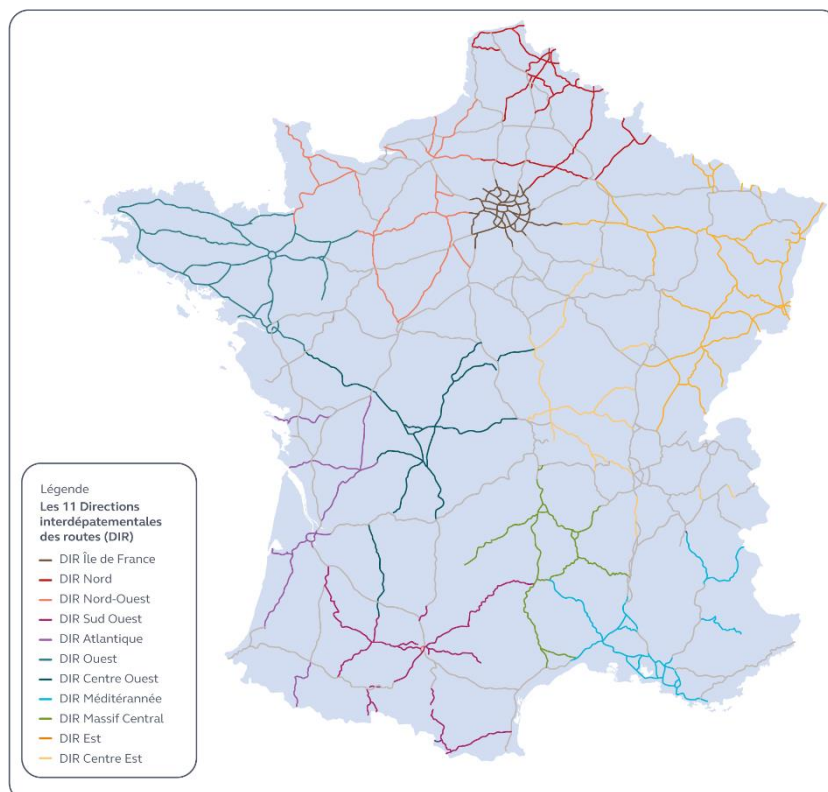
Annexes

| | |
|--|-----|
| Annexe n° 1 : présentation de l'échantillon des entités contrôlées par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes | 90 |
| Annexe n° 2 : carte des directions interdépartementales des routes (réseau national) | 91 |
| Annexe n° 3 : <i>National Highways</i> et la gestion des routes anglaises | 92 |
| Annexe n° 4 : le cas espagnol | 95 |
| Annexe n° 5 : l'évolution des dépenses de l'État en faveur du RRN-NC | 98 |
| Annexe n° 6 : trajectoires budgétaires du scénario S3 - maintien en l'état | 99 |
| Annexe n° 7 : la régulation du transport routier, complément à la politique d'entretien | 100 |
| Annexe n° 8 : rappel des indicateurs du programme 203 relatifs au réseau routier national en 2008 | 102 |
| Annexe n° 9 : évolution du cadrage budgétaire de l'entretien des chaussées entre 2019 et 2021, avant et après le déploiement de la nouvelle IQRN | 103 |
| Annexe n° 10 : âge moyen des couches de roulement par DIR | 104 |
| Annexe n° 11 : les dépenses de voirie des départements | 105 |
| Annexe n° 12 : l'évolution des effectifs affectés à la voirie | 110 |
| Annexe n° 13 : évolution du montant des heures supplémentaires payées dans les DIR entre 2014 et 2019 | 112 |

Annexe n° 1 : présentation de l'échantillon des entités contrôlées par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes

| Juridiction compétente | Organisme contrôlé |
|-----------------------------------|---|
| Cour des comptes | État et Cerema |
| CRC Auvergne-Rhône Alpes | Département de la Savoie |
| | Département de la Haute-Loire |
| | Département de la Haute-Savoie |
| CRC Bourgogne Franche Comté | Département du Doubs |
| CRC Bretagne | Département du Finistère |
| | Métropole de Brest |
| CRC Centre-Val-de-Loire | Département d'Indre-et-Loire |
| CRC Grand Est | Département de la Moselle |
| | Département de l'Aube |
| | Département de la Haute-Marne |
| | Communauté urbaine du Grand Reims |
| CRC Hauts-de-France | Département du Nord |
| | Département de la Somme |
| | Communauté d'agglomération Amiens métropole |
| CRC Normandie | Département de l'Orne |
| CRC Occitanie | Département de l'Hérault |
| | Département du Gard |
| | Département de l'Aveyron |
| CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur | Département des Alpes-de-Haute-Provence |

Annexe n° 2 : carte des directions interdépartementales des routes (réseau national)



Annexe n° 3 : *National Highways* et la gestion des routes anglaises

Au Royaume-Uni, la gestion des routes distingue un réseau principal (*Strategic road network*) et les autres routes, sous la responsabilité des autorités locales. Des réflexions sur la gestion des routes initiées dans la première décennie de ce siècle ont conduit à plusieurs réformes mises en œuvre à partir de 2014. Les usagers des routes sont intégrés de droit dans le processus législatif au travers d'un comité consultatif des usagers (*Transport Focus*) créé par la loi Infrastructure de 2015, transformant un organisme préexistant représentant auparavant les seuls passagers des transports collectifs.

La création en 2015 de *Highways England* (HE) a visé à améliorer la gestion des routes principales dont l'État est responsable dans la seule Angleterre (2,4% de la longueur des routes mais 33% du trafic total de celle-ci). Il s'agit d'une entreprise à capitaux publics, disposant d'une grande indépendance. Le ministère ou *Department for transport* (DfT) n'a plus de pouvoir de tutelle, même s'il définit les orientations ainsi que le cadre d'action, et finance HE. La réforme a aussi mis fin au statut de fonctionnaire pour les personnels concernés.

La loi de 2015 a lancé la première stratégie d'investissement routier (*Road Investment Strategy*, RIS 1) couvrant la période 2015-2020. Le RIS 1 prévoyait 15,2 Md£ (17,8 Md€) de financement, une centaine de projets, 6 études stratégiques, et un suivi de la performance de la HE au travers de 11 indicateurs clés. Le RIS 2, pour la période 2020-2025 a fait l'objet de consultations des parties prenantes dès 2019 et été présenté au Parlement en mars 2020. Elle prévoyait un accroissement important des crédits par rapport à la période précédente (27,4 Md£, soit 32 Md€), pour financer des développements de capacités et améliorer la qualité du réseau existant. Les principaux objectifs assignés au RIS 1, en faveur d'un « réseau sûr, fiable et efficient pour tous⁹⁰ » - ont été reconduits. Un fonds pour les routes nationales (*National Roads Fund*, NRF) financera le RIS2 à hauteur des recettes perçues par une taxe annuelle sur les véhicules (*Vehicle Excise Duty*).

Highways England, devenue National Highways (NH)⁹¹ en 2021, est tenue de rendre des comptes à deux organismes, le *Transport Focus*, pour la réponse aux besoins des usagers, et l'ORR (*Office of Rail and Road*). Ce dernier analyse notamment les résultats de HE au regard de

⁹⁰ Ce qui inclut, et cela est explicite, les cyclistes, les conducteurs, les passagers et les piétons.

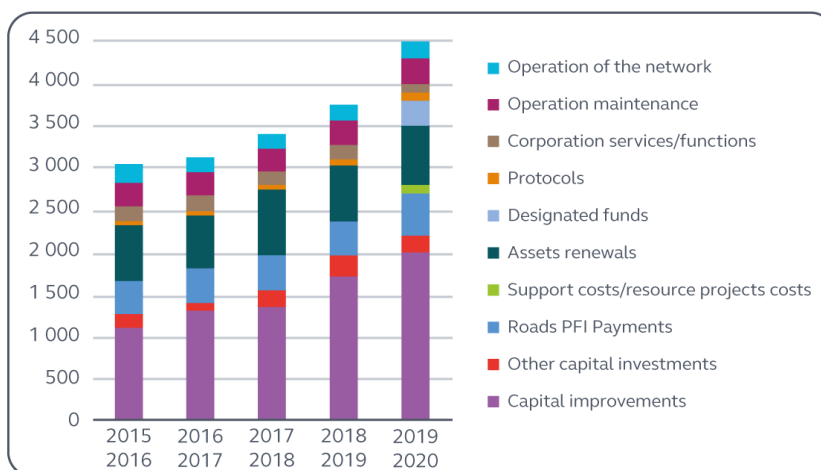
⁹¹ Pour prendre en compte le fait que, si cette entreprise ne gère que le réseau anglais, elle élabore des normes qui s'appliquent dans tout le royaume.

l'ensemble de ses indicateurs de performance. Ces derniers ne se limitent pas à la disponibilité et à l'état des routes mais s'étendent aussi à la satisfaction des usagers, à la sécurité routière, au développement des nouveaux modes de transport et à la protection de l'environnement, à l'efficacité des dépenses consenties etc. L'ORR s'appuie sur des données des régions pour s'assurer pleinement des performances de HE dans chacune d'entre elles. Il a aussi la charge d'une publication annuelle ainsi que d'une présentation au Parlement. Il peut conseiller le gouvernement britannique sur le niveau de financement et les objectifs de performance.

La dimension prise par NH en fait aussi un producteur de références techniques. En outre, la capacité de l'entreprise à valoriser son action est manifeste dans ses rapports d'activité, sans équivalent en France.

Les dépenses de l'entreprise depuis sa création se caractérisent par l'augmentation des investissements d'amélioration du réseau (capital improvements). En revanche, les crédits d'entretien et d'exploitation (*operation of the network, operational maintenance, asset renewal*) n'ont crû que faiblement.

Graphique n° 3 : dépenses de *Highways England* (en Md£) jusqu'en 2020



Source : *Highways England annual report and accounts, 2015/2016 à 2019/2020*

Pour faire face à la hausse du nombre de projets de développement, les effectifs de HE ont crû de 3700 ETP à environ 5 700, se répartissant entre le siège et sept directions régionales. Ce total inclut 1 800 agents en charge de contrôle du trafic.

NH affirme avoir réalisé depuis sa fondation 1,4 Md£ de gains d'efficacité, correspondant à des économies générées grâce à une meilleure programmation des projets, de nouvelles formes de contractualisation et de conception, qui concernent principalement l'investissement.

NH promeut une politique active de communication à l'attention des usagers : plateforme unique, réponses individuelles à 40 000 usagers par mois, etc. Elle se prévaut d'un taux de satisfaction élevé (89,2% selon l'enquête du *Transport Focus*). Cependant, les progrès annoncés n'ont pas encore permis d'inverser la tendance à une dégradation relative ou apparente du réseau, comme le montre l'évolution de l'indicateur de référence sur l'état des routes. Celui-ci n'apparaît pas immédiatement comparables à ses homologues français (notamment l'IQRN).

Le DfT (*Department for Transport*) publie chaque année une évaluation de l'état des routes gérées par les autorités locales, en utilisant, pour les routes classées, une méthodologie commune à l'Angleterre, à l'Ecosse et au Pays de Galles, ce qui assure la comparabilité de ces données entre autorités locales. Cette forme de centralisation permet également la mise à disposition d'informations sur l'entretien de l'ensemble du réseau routier, quel qu'en soit l'autorité gestionnaire.

Pour suivre l'état du réseau sous responsabilité des autorités locales, un sondage est également réalisé annuellement auprès d'une très large population (790 000 personnes). En 2018, seulement 35% des sondés se déclaraient satisfaits de l'état des routes locales principales. Les services du parlement britannique relevaient en février 2019 des préoccupations récurrentes sur l'état de celles-ci.

On distingue le « *capital maintenance* » ou « *structural* » (réhabilitations, traitement préventif, etc.) du « *revenue maintenance* » (de routine, intervention d'urgence, fauchage, salage, etc.). Le premier type de dépenses se trouve financé en partie par des subventions du DfT aux collectivités, auxquelles s'ajoutent des crédits locaux. Le second type de dépenses est couvert par des recettes fiscales (locales), des taxes sur l'activité et des subventions de fonctionnement étatiques (mais non fléchées *a priori* sur les routes). Dans le cas de l'Angleterre, l'apport du gouvernement central, éclaté entre différents fonds aux modes de calcul distincts, ne paraît pas répondre aux besoins, selon les industriels et les collectivités locales.

Il paraît difficile de comparer la performance de *National Highways* à celle des DIR et de leur tutelle, dans la mesure où HE a bénéficié de crédits en forte croissance, ayant d'ailleurs été créée pour mettre en œuvre un important effort d'investissement. De plus, les méthodes de suivi de l'état des routes diffèrent des deux côtés de la Manche. À tout le moins, l'État britannique dispose d'un outil opérationnel apte à rendre des comptes. *A contrario*, l'évolution de l'état des routes secondaires semble susciter des inquiétudes assez générales.

Annexe n° 4 : l'exemple espagnol

Le réseau routier espagnol dit national est constitué d'environ 17 200 km de routes à grande capacité et 148 400 km de routes conventionnelles. Le pays compte par ailleurs près de 500 000 km de voies communales, non intégrées au réseau national. La gestion de ce réseau routier national espagnol se répartit entre l'État, les communautés autonomes et les provinces, dont la taille les apparente respectivement aux régions et aux départements français.

Le système espagnol se distingue du modèle français sur deux points fondamentaux. D'une part, les autoroutes à péage, gérées dans le cadre de concessions, en représentent une part sensiblement moins importante et décroissante, du fait de difficultés économiques et d'un débat sur le bien-fondé du modèle concessif. D'autre part, l'exploitation et l'entretien des quelque 24 000 km de routes à grande capacité et routes conventionnelles dont l'État n'a pas confié la gestion à des tiers dans le cadre de concessions à péages « classiques » sont en réalité presque entièrement assurés par des entreprises privées, sous le contrôle de services centraux et déconcentrés qui se trouvent en conséquence nettement moins étoffés que leurs homologues français.

À la suite de la liquidation de sociétés qui en étaient initialement titulaires, la gestion de huit contrats de concession a été transférée à une entreprise publique, la société étatique des infrastructures de transport terrestre (SEITT). Celle-ci a par ailleurs récupéré l'exploitation de trois sections d'autoroutes dont l'État a décidé de ne pas renouveler les concessions à la date de leur échéance. Au total, la SEITT assure désormais la gestion de 682 km d'autoroutes. Créée en 2005, cette société a pour objet principal « la promotion, la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures de transports terrestres nationales, pour le compte de l'Administration Générale de l'État et dans le cadre de conventions de gestion ». Bien que sa vocation ait d'emblée été multimodale, elle a d'abord déployé ses activités principalement dans le secteur ferroviaire. Ses interventions se sont étendues aux autoroutes en 2015, en réponse aux difficultés rencontrées par certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Sur le fondement d'une convention de gestion directe conclue avec l'État en 2017, la SEITT assure l'exploitation des huit sections autoroutières correspondant à des concessions dont les entreprises titulaires ont été liquidées. Elle le fait avec les personnels et les moyens de ces sociétés, qui lui ont alors été transférés. Elle perçoit le produit des péages prévus dans le cadre des concessions initiales, ainsi que des dotations que lui verse en complément l'Administration Générale de l'État. Les trois sections autoroutières dont, à l'échéance des concessions, l'État a également confié la gestion à la SEITT, ont en revanche pour l'instant cessé d'être soumises à péage.

L'administration par la SEITT de cet ensemble de concessions résiliées ou venues à terme revêt un caractère provisoire. En effet, d'ici la fin de l'année 2022, l'État doit décider des modalités de gestion de ces sections autoroutières sur le long terme. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre d'un débat de plus vaste portée sur le modèle de tarification et de gestion de l'ensemble du réseau autoroutier espagnol.

Une autre spécificité tient à ce que 10 tronçons de voies expressives construites dans les années 1980 font l'objet de contrats de concession non assortis de péages à la charge des usagers. La modernisation, l'exploitation et l'entretien des sections correspondantes, d'une longueur totale un peu supérieure à 1 000 km, ont été confiés à des opérateurs privés, en contrepartie du paiement régulier, par le concédant (État ou communauté autonome), de péages fictifs (*shadow tolls* ou *peaje sombra*) calculés selon le trafic constaté. Comme celui des routes non soumises à péage, le financement de ces concessions particulières, conclues pour 19 ans, pèse donc *in fine* sur le contribuable.

La gestion du réseau routier national relevant de la compétence de l'État qui n'a pas été confiée à des opérateurs privés incombe principalement aux services centraux et déconcentrés de la direction générale des routes⁹², qui dépendait jusqu'en 2019 du ministère du développement⁹³ et est rattachée depuis le 1er janvier 2020 au ministère des transports, de la mobilité et de la ville (MITMA)⁹⁴.

Les services centraux de la direction générale des routes comprennent quatre sous-directions compétentes pour l'exploitation, l'entretien, les études et la réalisation des projets de développement du réseau et une sous-direction chargée des moyens et des contrats. Ses services déconcentrés, dénommés *Demarcaciones de Carreteras del Estado et Unidades Provinciales*, sont structurés respectivement aux niveaux régional et départemental. Leurs ressorts correspondent en effet à ceux des communautés autonomes pour les premiers et des provinces pour les seconds.

La direction générale des routes bénéficie par ailleurs de l'appui du Centre d'études et d'expérimentation des travaux publics (CEDEX), un établissement public de l'État offrant aux acteurs publics et privés du génie civil, du bâtiment et de l'environnement un soutien pluridisciplinaire. L'établissement se compose d'unités techniques spécialisées qui consacrent environ 70 % de leurs ressources à des activités d'assistance technique de haut niveau et 30 % à des activités de recherche et développement appliqués, transfert de technologies et actions d'information technique et scientifique.

⁹² *Dirección General de Carreteras*.

⁹³ *Ministerio de Fomento*.

⁹⁴ *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*.

Cette organisation présente plusieurs points communs avec celle qui prévaut en France - des routes gérées par une administration centrale et déconcentrée, s'appuyant sur un réseau scientifique et technique étatique. Elle s'en distingue cependant par la substance des activités des services déconcentrés de la DGR, qui n'assurent pratiquement aucune des tâches d'exploitation et d'entretien du réseau routier national non concédé alors que celles-ci, en France, sont encore en partie prises en charge par les directions interdépartementales des routes. De fait, en Espagne, ces activités sont en effet presque intégralement confiées à des entreprises du secteur privé, dans le cadre de contrats de services et de travaux. Le secteur privé assure également la totalité de l'ingénierie des projets de développement du réseau. Aussi la direction générale des routes et ses services implantés dans les ressorts des communautés autonomes et des provinces comptent-ils quatre fois moins d'agents (1 876 en 2018) que la DIT et les DIR en France.

Les dépenses correspondantes sont imputées sur un programme dédié à l'exploitation et à l'entretien des routes, qui finance également les dotations (péages fictifs) que l'État verse aux entreprises titulaires des contrats susmentionnés, ainsi que les dépenses de personnel et de fonctionnement de la direction générale des routes, qui en représentent toutefois une part marginale (environ 5 %).

Tableau n° 8 : répartition des crédits inscrits au budget général en 2018

| Montants en M€ | 2018 |
|------------------------------|---------|
| Exploitation et conservation | 436,35 |
| Péages fictifs | 312,09 |
| Sécurité routière | 91,32 |
| Travaux | 25,03 |
| Services | 20,72 |
| Total | 885, 51 |

Source : Budgets généraux de l'État espagnol

Crédits concernant l'exploitation et l'entretien des routes nationales relevant de la compétence de l'État (hors dépenses de personnel et de fonctionnement de la direction générale des routes)

Annexe n° 5 : l'évolution des dépenses de l'État en faveur du RRN-NC

| (Source : DGITM) | 2012 | 2014 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Préservation du patrimoine | 211 | 263,9 | 365,9 | 357,2 | 407 | 443,6 | 457,8 |
| Dont : | | | | | | | |
| Chaussées | 153,5 | 200,5 | 257,5 | 243,4 | 270,7 | 307 | 285,7 |
| Ouvrages d'art | 41,4 | 41,2 | 51,7 | 58,9 | 65,3 | 65 | 80,3 |
| Équipements | 16,1 | 22,2 | 56,7 | 54,9 | 71 | 71,6 | 91,8 |
| Sécurité des usagers et respect des réglementations 95 | 172 | 74,2 | 98,3 | 62,8 | 82,6 | 63,9 | 70,7 |
| Dont mise en sécurité des tunnels | 154,3 | 55,4 | 72,1 | 46,5 | 45,6 | 25,8 | 41,5 |
| Viabilité | 196,1 | 196,2 | 196,5 | 181,6 | 202,4 | 211,7 | 231 |
| Dont : | | | | | | | |
| Entretien courant | 71,7 | 68,6 | 59,1 | 50,1 | 73,4 | 84 | 95,1 |
| Exploitation | 102,6 | 101,3 | 101,6 | 107,4 | 90,1 | 90,7 | 101,4 |
| Réponse aux attentes des usagers | 26,9 | 40,9 | 46,9 | 39,8 | 41,3 | 35,9 | 48,4 |
| Moyens des services | 70,4 | 66,5 | 67,9 | 66,7 | 69,6 | 69,9 | 73,3 |
| Total | 676,4 | 641,7 | 775,5 | 708,2 | 802,9 | 825 | 881,2 |

⁹⁵ Mises en sécurité des tunnels, aménagements de sécurité, mise aux normes environnementales.

Annexe n° 6 : trajectoires budgétaires du scenario S3 - maintien en l'état

| Moyennes annuelles en euros courants | 2018-2022 | 2023-2027 | 2028-2032 | 2033-2037 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Chaussées | 323 | 350 | 379 | 410 |
| Ouvrages d'art | 167 | 210 | 241 | 166 |
| Équipements | 186 | 165 | 198 | 204 |
| Entretien courant | 85 | 92 | 100 | 108 |
| Exploitation et fonctionnement | 229 | 232 | 251 | 272 |
| Programmes thématiques | 103 | 92 | 100 | 108 |
| Total | 1092 | 1140 | 1268 | 1267 |
| Rappel : programmation actuelle de la DGITM | 850,3 | 951,2 | 1028,2 | 1028,2 |

Source : Audit externe, IMDM et Nibuxs, février 2018, DGITM, calculs Cour

Annexe n° 7 : la régulation du transport routier, complément à la politique d'entretien

La Cour a fait observer en 2012 que l'augmentation de la limite de poids autorisé de 40 à 44 tonnes revêtait une certaine incohérence avec le souci de préserver les routes⁹⁶. Cet accroissement, généralisé en 2012, devait avoir pour contrepartie l'obligation d'ensembles à six essieux à partir de 2019, dans le souci de ménager les infrastructures, mais celle-ci a été abandonnée par la suite. Aujourd'hui, certains syndicats de transporteurs routiers réclament que cette limite soit portée à 60 tonnes, en excipant des bénéfices écologiques de chargements plus importants, qui limiteraient le nombre de trajets, et du fait que ces « méga-camions » sont déjà autorisés sur tout (en Scandinavie) ou partie (dans la péninsule ibérique) des réseaux routiers chez certains de nos voisins.

La DGITM est aussi en charge de la régulation du transport routier de marchandises et elle coordonne à ce titre la politique de contrôle au niveau interministériel. Ce dernier, qui s'exerce en entreprise ou sur le terrain (en bord de route ou sur les quais de chargement/déchargement), s'appuie principalement sur les agents du contrôle des transports terrestres (CTT) des DREAL et sur les forces de l'ordre - les interventions conjointes étant fréquentes, car les CTT n'ont pas de pouvoir d'interception des véhicules, ce qui paraît regrettable. Naturellement, ce contrôle porte sur une grande variété de règles, par exemple sur le respect des temps de conduite, mais la lutte contre la surcharge des véhicules fait partie des priorités, compte-tenu des risques qu'elle fait peser sur l'état des infrastructures mais aussi en termes de sécurité routière et de concurrence déloyale.

La France a déployé entre 2008 et 2012 un réseau de 29 stations de pesage en marche intégrées aux infrastructures routières. En 2019, 5,6% des véhicules soumis à des vérifications se trouvaient en surcharge.

⁹⁶ Cour des comptes, *Rapport d'observations définitives sur l'entretien du réseau routier national résiduel*, 2012.

Tableau n° 9 : résultats des contrôles effectués par les CTT

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nombre de véhicules contrôlés | 95 385 | 91 043 | 96 104 | 95 197 | 85 264 | 83 562 |
| Nombre de véhicules en infraction | 19 697 | 17 461 | 20 283 | 21 781 | 20 296 | 19 291 |
| dont surcharges | 4 280 | 5 257 | 6 052 | 5 416 | 4 406 | 4 652 |

Source : DGITM. Hors contrôles par les forces de l'ordre

Malheureusement, ces données ne reflètent qu'une partie de ces contrôles car, lorsqu'ils sont conjoints, elles émanent le plus souvent des forces de l'ordre, équipées d'un outil de verbalisation électronique (PVe) plus pratique en cas d'infractions multiples. Les CTT sont en cours d'équipement du même type d'outil. Selon d'autres estimations, 10% des PL en circulation seraient en surcharge⁹⁷.

Si le nombre total de contrôles demeure inconnu, 29 stations de pesage en marche se présentent comme un total très limité à l'échelle du trafic routier dans notre pays.

⁹⁷ Déclaration du secrétaire d'État aux transports, sur la sécurité des ponts en France, au Sénat le 2 octobre 2019.

Annexe n° 8 : rappel des indicateurs du programme 203 relatifs au réseau routier national en 2008

Améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service

- Accidentologie :
 - % de tués à 30 jours et de blessés hospitalisés plus de 24h dans l'accidentologie routière totale en France
 - Nombre de tués à 30 jours
- Satisfaction des usagers :
 - Note relative à l'état du RRN-NC hors autoroutes
 - Note relative à l'état des autoroutes non concédées
 - Note relative à l'état des autoroutes concédées
 - Note relative aux services à l'utilisateur du RRN-NC hors autoroutes
 - Note relative aux services à l'utilisateur des autoroutes non concédées
 - Note relative aux services à l'utilisateur des autoroutes concédées

Moderniser efficacement en maîtrisant les dépenses

- Coût kilométrique des opérations mises en service
- Taux d'évolution de ce coût
- Congestion
 - % de temps gêné sur les corridors principaux de circulation
- Intérêt socio-économique des opérations mises en service
 - Bénéfice actualisé par euro investi
 - Médiane des bénéfices actualisés par euro investi

Entretenir et exploiter le RRN au meilleur coût

- % des chaussées ayant un IQRN > 12
 - Voies rapides urbaines
 - Voies à caractéristiques autoroutières
 - Grandes liaisons d'aménagement du territoire
 - Sur le réseau concédé
- % des ouvrages d'art ayant un IQOA ≥ 2
 - Sur le réseau non concédé
 - Sur le réseau concédé
- Coût complet d'entretien
 - Dépenses récurrentes de maintenance/km
 - Dépenses d'entretien préventif et de grosses réparations des chaussées et des ouvrages d'art hors tunnels/km
 - Évolution de la valeur du patrimoine

**Annexe n° 9 : évolution du cadrage budgétaire
de l'entretien des chaussées entre 2019 et 2021,
avant et après le déploiement de la nouvelle IQRN**

| Montants en k€ | 2019 (IQRN V2) | 2020 (IQRN V2) | 2021 (IQRN 3D) | Évolution 2020 / 2019 | Évolution 2021 / 2020 |
|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| DIR Atlantique | 16 102 | 16 460 | 10 365 | 2,20 % | - 37 % |
| DIR Centre-Est | 20 943 | 21 454 | 20 365 | 2,40 % | - 5,1 % |
| DIR Centre-Ouest | 14 323 | 14 619 | 16 398 | 2,10 % | + 12,2 % |
| DIR Est | 39 476 | 40 386 | 31 806 | 2,30 % | - 21,2 % |
| DIR Île-de-France | 31 013 | 31 741 | 35 719 | 2,30 % | + 12,5 % |
| DIR Massif central | 14 090 | 14 361 | 13 626 | 1,90 % | - 5,1 % |
| DIR Méditerranée | 12 288 | 12 544 | 15 317 | 2,10 % | + 22,1 % |
| DIR Nord | 25 390 | 25 944 | 29 706 | 2,20 % | + 14,5 % |
| DIR Nord-Ouest | 21 192 | 21 704 | 15 554 | 2,40 % | - 28,3 % |
| DIR Ouest | 31 271 | 31 902 | 21 987 | 2 % | - 31,1 % |
| DIR Sud-Ouest | 12 342 | 12 585 | 17 575 | 2 % | + 39,7 % |
| DEAL Guyane | 4 500 | 4 400 | 4 400 | -2 % | - |
| DEAL Mayotte | 1 900 | 1 300 | 1 300 | -31,60 % | - |
| DTAM SPM | 170 | 800 | 300 | n.s. | n.s. |
| Total | 247 019 | 252 220 | 236 439 | 2,10 % | - 6,3 % |

Source : Cour des comptes d'après des données figurant dans les annexes aux notes de cadrage budgétaire de la DIT pour les années 2019, 2020 et 2021

Annexe n° 10 : âge moyen des couches de roulement par DIR

| En années | 2018 | 2019 |
|------------------|-------------|-------------|
| DIRA | 11,09 | 11,74 |
| DIRCE | 12,28 | 12,87 |
| DIRCO | 12,35 | 12,98 |
| DIRE | 11,73 | 12,41 |
| DIRIF | 15,53 | 15,89 |
| DIRMC | 10,34 | 10,91 |
| DIRMED | 16,72 | 17,23 |
| DIRN | 14,51 | 14,66 |
| DIRNO | 16,97 | 17,55 |
| DIRO | 13,75 | 14,43 |
| DIRSO | 10,4 | 11,11 |
| | 13,28 | 13,84 |

Source : DIT

Annexe n° 11 : les dépenses de voirie des départements

Les dépenses totales de voirie identifiées à partir des données de la direction générale des finances publiques

Le périmètre des dépenses totales présentées ci-dessous correspond uniquement aux budgets principaux des départements de métropole hors Paris⁹⁸.

Les données sont issues de la direction générale des finances publiques et ont été identifiées afin d'appuyer les constats généraux de la Cour des comptes.

Pour les collectivités votant leurs crédits par nature, la ventilation par fonction a un rôle d'information et sa fiabilité est limitée par l'absence de contrôle en la matière. En particulier, les charges de personnel ne sont pas systématiquement ventilées par fonction ou de manière très incomplètes (rattachement à une sous-fonction 60 "services communs" voire à la fonction 0 "services généraux"). C'est ce qui explique que les totaux généraux ci-dessous soient les plus complets possibles mais en réalité très largement sous-évalués, comme le sont toutes les données publiées sur la voirie décentralisée.

La tendance nationale constatée d'une baisse des crédits de fonctionnement est similaire dans la majorité des départements contrôlés (masse salariale exclue). Il en est de même pour la reprise de l'investissement à compter de 2017 et confortée à partir de 2018-2019, à des degrés divers.

Tableau n° 10 : l'évolution des dépenses de voirie des départements

| En millions d'euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dépenses de fonctionnement | 1 311 | 1 280 | 1 206 | 1 218 | 1 196 | 1 234 | 1 188 |
| Dépenses d'investissement | 3 492 | 3 115 | 3 033 | 3 122 | 3 318 | 3 434 | 3 557 |
| Dépenses totales | 4 803 | 4 395 | 4 239 | 4 341 | 4 514 | 4 668 | 4 744 |

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

⁹⁸ Pour les dépenses de fonctionnement, sont retenues toutes les opérations débitrices quel que soit le compte. Pour les dépenses d'investissement, les comptes retenus correspondent à la classe 2 (opérations budgétaires débitrices). Afin de fiabiliser au maximum les résultats obtenus, les quelques comptes par nature fléchés sur la voirie sont utilisés par préférence aux comptes correspondants par fonction. Il s'agissait également de la méthode employée dans le cadre de la revue des dépenses de voirie des collectivités locales effectuée par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et le conseil général de l'environnement et du développement durable (2017).

Tableau n° 11 : la répartition des dépenses de fonctionnement des départements en moyenne sur 2014-2020

| Départements hors Ville de Paris | Moyenne 2014 -2020 |
|-----------------------------------|--------------------|
| Dépenses de personnel | 38 % |
| Dépenses d'achat | 19 % |
| Dépenses de prestations | 39 % |
| Autres dépenses de fonctionnement | 4 % |
| TOTAL | 100 % |

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

La valeur des actifs routiers portés au bilan des entités publiques locales

Jusqu'à l'entrée en vigueur du recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, envisagée à compter de 2024, l'obligation d'amortir les infrastructures de voirie dépend du type d'immobilisation. En particulier, l'amortissement des réseaux et installations de voirie reste facultatif. Dans les faits, il n'est pas pratiqué. On ne prend donc pas en compte leur dépréciation et le coût de leur renouvellement. Or, la voirie constitue l'un des principaux postes de l'actif immobilisé des entités publiques locales.

En revanche, l'amortissement du matériel et outillage de voirie est obligatoire sauf pour les communes et groupement de communes de moins de 3 500 habitants.

À la date d'application dudit recueil, envisagée à compter de l'exercice 2024, il conviendra d'amortir les actifs de voirie nouvellement comptabilisés. Ce ne sera le cas pour les autres qu'au bout de cinq ans, sauf anticipation, et selon des modalités demeurant à préciser.

**Les dépenses de voirie des départements contrôlés par les
chambres régionales des comptes**

**Tableau n° 12 : les départements de haute montagne
(plus de 10 % du réseau au-dessus de 1 000 mètres d'altitude)**

| En euros | Moyenne annuelle dépenses de fonctionnement hors amortissement / km 2014-2019 | Moyenne annuelle dépenses d'investissement hors subventions / km 2014-2019 | Moyenne annuelle dépenses totales / km 2014-2019 |
|-------------------------|---|--|--|
| Alpes-de-Haute-Provence | 8 439 | 7 956 | 16 395 |
| Haute-Loire | 6 414 | 4 575 | 10 989 |
| Haute-Savoie | 15 615 | 27 790 | 43 405 |
| Savoie | 12 512 | 15 566 | 28 077 |

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les départements contrôlés

**Tableau n° 13 : les départements ruraux
(population municipale inférieure à 500 000 habitants en 2019)**

| En euros | Moyenne annuelle dépenses de fonctionnement hors amortissement / km 2016-2019 | Moyenne annuelle dépenses d'investissement hors subventions / km 2016-2019 | Moyenne annuelle dépenses totales / km 2016-2019 |
|-------------|---|--|--|
| Aube | 3 208 | 3 239 | 6 447 |
| Aveyron | 4 642 | 6 623 | 11 265 |
| Haute-Marne | 4 615 | 4 814 | 9 429 |
| Orne | 2 750 | 3 428 | 6 178 |

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les départements contrôlés.

Tableau n° 14 : les départements intermédiaires (population municipale comprise entre 500 000 et 1 M d'habitants en 2019)

| En euros | Moyenne annuelle dépenses de fonctionnement hors amortissement par km 2015-2019 | Moyenne annuelle dépenses d'investissement hors subventions / km 2015-2019 | Moyenne annuelle dépenses totales / km 2015-2019 |
|----------------|---|--|--|
| Doubs | 6 729 | 6 831 | 13 560 |
| Finistère | 6 448 | 4 446 | 10 894 |
| Indre-et-Loire | 5 631 | 6 042 | 11 674 |
| Somme | 4 334 | 4 485 | 8 819 |

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les départements contrôlés

Tableau n° 15 : les départements urbains (population municipale supérieure à 1 M d'habitants en 2019)

| En euros | Moyenne dépenses de fonctionnement hors amortissement par km 2014-2019 | Moyenne dépenses d'investissement hors subventions / km 2014-2019 | Moyenne dépenses totales / km 2014-2019 |
|----------|--|---|---|
| Hérault | 6 501 | 12 450 | 18 951 |
| Moselle | 6 666 | 5 506 | 12 173 |
| Nord | 8 019 | 13 105 | 21 125 |

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les départements contrôlés

**Tableau n° 16 : la progression des dépenses de grosses réparations⁹⁹
au sein des dépenses d'investissement**

| Grosses réparations (GR) en millions d'euros | Moyenne annuelle GR voirie (2014-2016) | Moyenne annuelle GR voirie (2017-2019) | Moyenne annuelle GR OA (2014-2016) | Moyenne annuelle GR OA (2017-2019) |
|--|--|--|------------------------------------|------------------------------------|
| Haute-Montagne | 13 | 14,52 | 4,3 | 5,44 |
| Rural | 6,15 | 7,54 | 0,75 | 1,32 |
| Intermédiaire | 11,96 | 13,32 | 1,66 | 2,56 |
| Urbain | 12,52 | 14,44 | 3 | 4,68 |

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les départements contrôlés.

| | Part des grosses réparations | Part des autres dépenses |
|---|------------------------------|--------------------------|
| Cumul des dépenses (échantillon ¹⁰⁰ 2014-2016) | 43 % | 57 % |
| Cumul des dépenses (échantillon 2017-2019) | 49 % | 51 % |

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les départements contrôlés

⁹⁹ Les grosses réparations voiries correspondent à des renforcements de structures et à des revêtements. Les grosses réparations ouvrages d'art vont jusqu'à la reconstruction entière. Dans les deux cas, il n'y a pas de modification notable de la géométrie. Les montants indiqués incluent les études préalables. Les autres dépenses concernent l'amélioration, la modernisation et le développement.

¹⁰⁰ Aveyron, Finistère, Gard, Haute-Loire, Haute-Savoie, Indre-et-Loire, Nord, Orne, Savoie, Somme.

Annexe n° 12 : l'évolution des effectifs affectés à la voirie

Tableau n° 17 : les effectifs dans les départements contrôlés

| Évolution entre données moyennes disponibles 2014-2016 et 2017-2019 | Nombre total d'agents permanents du département | Nombre d'agents permanents affectés à la voirie |
|---|---|---|
| Alpes-de-Haute-Provence | - 1,00 % | - 2,80 % |
| Aube | 1,10 % | - 0,70 % |
| Aveyron | - 2,30 % | - 3,70 % |
| Doubs | - 3,60 % | - 6,60 % |
| Haute-Loire | 0,50 % | - 3,50 % |
| Haute-Marne | 0,40 % | - 0,20 % |
| Haute-Savoie | - 1,60 % | - 3,10 % |
| Hérault* | - 2,00 % | - 9,50 % |
| Indre-et-Loire* | - 1,70 % | - 10,90 % |
| Nord* | - 5,50 % | - 24,00 % |
| Orne | - 1,80 % | - 6,70 % |
| Savoie | - 1,50 % | - 7,50 % |
| Somme | - 7,10 % | - 10,20 % |

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les départements contrôlés*
Départements ayant transféré une part de leur linéaire à des métropoles

Tableau n° 18 : la progression du ratio linéaire / nombre d'agents permanents affectés à la voirie par catégorie de département

| Groupe | Critères distinctifs | Départements concernés |
|-------------------|--|--|
| Montagne | Relief généralisé (plus de 60 % du réseau au-dessus de 400 m) | Alpes-de-Haute-Provence, Aveyron, Doubs, Haute-Loire, Haute-Savoie et Savoie |
| Rural - R | Population municipale 2019 inférieure à 500 000 habitants | Aube, Aveyron, Haute-Marne, Orne |
| Intermédiaire - I | Population municipale 2019 comprise entre 0,5 et 1 M d'habitants | Doubs, Gard, Indre-et-Loire et Somme |
| Urbain - U | Population municipale 2019 supérieure à 1 M d'habitants | Hérault, Moselle, Nord |

| Départements | Ratio linéaire en gestion/nombre d'agents (dernière donnée disponible avant 2019) | Ratio linéaire en gestion/nombre d'agents (2019) |
|---------------|---|--|
| Montagne | 8,7 | 9,1 |
| Rural | 16,3 | 17 |
| Intermédiaire | 11,1 | 12,2 |
| Urbain | 8,7 | 9,7 |
| Tous groupes | 10,9 | 11,6 |

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les départements contrôlés

Tableau n° 19 : les effectifs dans les DIR

| | Atlantique | Centre Est | Centre Ouest | Est | Île-de-France | Massif central |
|------------|------------|------------|--------------|----------|---------------|----------------|
| Total 2014 | 503 | 946 | 608 | 1 127 | 1 158 | 645 |
| Total 2019 | 452 | 824 | 556 | 1 000 | 1 051 | 596 |
| % | -10,10 % | -12,90 % | -8,60 % | -11,30 % | -9,30 % | -7,60 % |

| | Méditerranée | Nord-Est | Nord-Ouest | Ouest | Sud-Ouest |
|------------|--------------|----------|------------|---------|-----------|
| Total 2014 | 610 | 789 | 675 | 921 | 593 |
| Total 2019 | 538 | 738 | 634 | 855 | 516 |
| % | -11,80 % | -6,50 % | -6,10 % | -7,20 % | -13,00 % |

Source : fichiers de paye. Au 31 décembre. Contractuels et vacataires compris.

Annexe n° 13 : évolution du montant des heures supplémentaires payées dans les DIR entre 2014 et 2019

Tableau n° 20 : au niveau national

| | 14 1 ^{ères} heures | > 14 1 ^{ères} | Dimanche et jours fériés | 22h à 7h | D & F > 14h | Nuit > 14h | Total |
|-------------|-----------------------------|------------------------|--------------------------|----------|-------------|------------|---------|
| 2014 | 3 240 | 521 | 2 525 | 6 540 | 67 | 1 622 | 14 515 |
| 2019 | 4 845 | 1 242 | 3 759 | 7 487 | 116 | 3 695 | 21 144 |
| % | 49,50 % | 138,40 % | 48,90 % | 14,50 % | 73,10 % | 127,80 % | 45,70 % |

Source : fichiers de paye, retraitements Cour des comptes. En milliers d'€.

Tableau n° 21 : à la DiRIF (direction des routes d'Île-de-France)

| | 14 1 ^{ères} heures | > 14 1 ^{ères} | Dim & Fériés | 22h à 7h | D & F > 14h | Nuit > 14h | Total |
|-------------|-----------------------------|------------------------|--------------|----------|-------------|------------|---------|
| 2014 | 576 | 143 | 652 | 1 348 | 39 | 857 | 3 615 |
| 2019 | 751 | 312 | 897 | 1 958 | 58 | 2179 | 6 155 |
| % | 30,40 % | 118,20 % | 37,60 % | 47,20 % | 48,70 % | 154,30 % | 70,30 % |

Source : fichiers de paye, retraitements Cour des comptes. En milliers d'€.

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

| | |
|--|-----|
| Réponse du premier Ministre..... | 117 |
| Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)..... | 124 |
| Réponse de la présidente du conseil départemental des Alpes-de-Haute-Provence..... | 128 |
| Réponse de la présidente du conseil départemental du Doubs..... | 128 |
| Réponse du président du conseil départemental du Finistère | 130 |
| Réponse du président du conseil départemental de l'Hérault | 131 |
| Réponse du président du conseil départemental du Nord | 131 |
| Réponse du président du conseil départemental de la Savoie | 132 |
| Réponse du président du conseil départemental de la Somme..... | 133 |
| Réponse du président de l'Institut des Rues, des Routes et des Infrastructures pour la Mobilité | 134 |
| Réponse du président de la Communauté d'agglomération d'Amiens Métropole | 137 |

Destinataires n'ayant pas d'observation

| |
|--|
| Monsieur le président du conseil départemental de l'Aube |
| Monsieur le président du conseil départemental de l'Aveyron |
| Madame la présidente du conseil départemental du Gard |
| Monsieur le président du conseil départemental de la Haute-Savoie |
| Monsieur le président du conseil départemental d'Indre-et-Loire |
| Monsieur le président du conseil départemental de l'Orne |
| Monsieur le directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) |
| Monsieur le président de Brest Métropole |
| Madame la présidente de la Communauté urbaine du Grand Reims |
| Monsieur le président du conseil départemental de Loire-Atlantique |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Madame la présidente du conseil départemental de la Haute-Loire |
| Monsieur le président du conseil départemental de la Haute-Marne |
| Monsieur le président du conseil départemental de la Moselle |

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu me transmettre un projet de rapport public thématique relatif à l'entretien des routes nationales et départementales dont j'ai pris connaissance avec la plus grande attention. Il m'inspire les remarques suivantes.

Concernant les remarques sur la compétence voirie des collectivités territoriales et de leurs groupements

S'agissant de la fragmentation croissante de la compétence voirie, le rapport fait état des difficultés de gestion de la voirie entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres du fait, d'une part, de la référence à l'intérêt communautaire et, d'autre part, de l'absence de définition légale du périmètre de gestion de la voirie.

Dans le premier cas, le rapport indique que cela peut aboutir « à des partages sans lien avec le trafic supporté, la continuité d'itinéraires, voire les fonctions des voies. C'est notamment le cas lorsqu'une simple liste de voies est retenue ».

La compétence voirie est une compétence facultative des communautés de communes et des communautés d'agglomération, soumise à la définition d'un intérêt communautaire (articles L.5214-16 et L.5216-5 du code général des collectivités territoriales - CGCT). Il s'agit en revanche d'une compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles (articles L.5215-20 et L.52172 du même code). Toutefois, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique (dit « 3DS ») du 21 février dernier ouvre la possibilité pour les communautés urbaines et les métropoles de subordonner à la reconnaissance de son intérêt communautaire tout ou partie de la compétence voirie dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (article 4 ter). Les voies supportant un transport en commun en site propre seront déclarées de droit d'intérêt communautaire.

L'intérêt communautaire de la voirie est défini par l'assemblée délibérante de l'EPCI dans les conditions de majorité prévues par la loi. Cette procédure conduit à identifier de manière exhaustive les voies d'intérêt communautaire afin de déterminer précisément la compétence respective de l'EPCI et de ses communes membres. Cette identification repose fréquemment sur un certain nombre de critères : voies de liaison entre les communes ; voies supportant un trafic scolaire ; desserte d'équipements publics, grandes entreprises, sites touristiques ; voies de contournement ; nombre de véhicules par jour ; voies supportant des transports en commun en site propre. Eu égard à la diversité des situations locales, ces critères varient d'un EPCI à l'autre.

Dans le second cas, le rapport souligne l'absence d'unité d'intervention entre l'EPCI en charge de l'entretien de la chaussée et les communes responsables des tâches d'exploitation comme le nettoyage, le balayage et le déneigement.

Le nettoyage des voies fait aussi bien partie de l'obligation d'entretien des voies du gestionnaire de voirie que de la police municipale. Cette dernière recouvre, selon le 1° de l'article L. 2212-2 du CGCT, « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage (...) ». L'exploitation des voies est ainsi le siège d'une superposition de compétences dont le maire ne peut complètement se défaire. On peut ainsi citer les opérations de déneigement où le juge retient la coresponsabilité du gestionnaire de la voie et du maire qui doit rétablir la circulation et assurer la sécurité des usagers (CAA Nantes, 10 avril 1995, 94NT00648).

La résolution de cette double compétence passe par deux moyens. En premier lieu, le conventionnement entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres permet d'opérer une répartition claire des responsabilités et des tâches. En second lieu, selon la taille des intercommunalités, il peut être opportun d'organiser une gestion de proximité des interventions techniques, par exemple par la mise en place de pôles d'intervention sous l'autorité fonctionnelle des maires.

Concernant le financement du réseau routier national non concédé

Je partage l'analyse que fait la Cour sur la forte hausse des moyens financiers consacrés à l'entretien des routes ces dernières années. Il conviendrait en premier lieu de poursuivre les efforts de productivité, afin d'offrir le meilleur service possible sur la base de la trajectoire pluriannuelle. En outre, la trajectoire de la loi d'orientation des mobilités repose sur un équilibre entre investissements dans les différents modes de transports ; la remise en cause de la trajectoire routière devrait s'accompagner d'un réexamen plus global de la décomposition de la trajectoire LOM pour évaluer la priorité donnée au routier par rapport aux autres modes de transport.

S'agissant de la programmation des travaux d'entretien, je partage pleinement la recommandation de la Cour sur la nécessité de fonder la répartition des crédits budgétaires suivant un processus objectif de classement des priorités.

En revanche, je ne peux souscrire à la recommandation relative à la révision de la maquette des indicateurs de performance relative à l'état du réseau routier national. En effet, cette maquette a été récemment mise à jour. Une nouvelle modification complexifierait le suivi de ces indicateurs.

Le constat de la fragilité des ressources de l'AFITF mérite par ailleurs d'être nuancé. En effet, ces dernières années, les difficultés de l'agence en ce domaine sont liées à des situations conjoncturelles exceptionnelles (crise sanitaire et mouvement social des "gilets jaunes"). S'agissant de la crise sanitaire, les pertes de ressources n'ont pas seulement affecté l'AFITF mais l'ensemble des personnes publiques. Elles ont d'ailleurs fait l'objet de compensations par l'État à l'Agence. L'AFITF a ainsi pu honorer l'ensemble de ses engagements financiers. La partie transport du plan de relance est parallèlement venue renforcer ses moyens à partir de 2021.

**Sur la connaissance et l'expertise de l'État du réseau routier
et plus particulièrement sur le rôle du Centre d'études
et d'expertise sur les risques sur l'environnement, la mobilité
et l'aménagement (CEREMA)**

Je souhaite réaffirmer que l'expertise publique portée par cet organisme est essentielle à la mise en œuvre des politiques publiques de la transition écologique jusqu'à l'échelon local, notamment dans les domaines de l'adaptation au changement climatique, de l'aménagement et des mobilités durables.

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et le CEREMA pour la période 2021-2024 positionne le Centre en tant qu'acteur historique et de référence pour l'entretien des routes et la sécurité routière comme rappelé dans son orientation n°8 « Mobilités — Favoriser des mobilités durables et sécurisées ». Le CEREMA innove, certifie et accompagne pour gérer, entretenir et exploiter durablement le patrimoine routier de tous les gestionnaires routiers et notamment le réseau national. Il porte une approche innovante de gestion intégrée de patrimoine : améliorer l'état, la durée de vie et la sécurité à coût maîtrisé, en répondant aux nouveaux usages et enjeux (nouvelles mobilités et technologies, aléas climatiques, économie circulaire, biodiversité, pollutions et nuisances). Il poursuit ses activités en France et à l'international en matière d'entretien des routes et des ouvrages confrontés à des phénomènes complexes de dégradation ou à des situations d'urgence et développe à cette fin des outils numériques innovants.

Par ailleurs, la Cour évoque l'évolution des moyens de l'établissement. Je réaffirme à cet égard ma volonté de maintenir cette expertise propre au ministère de la transition écologique. Celui-ci est d'ailleurs à l'origine de la démarche, en lien avec la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de charger le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale de l'administration (IGA) de diligenter une mission interministérielle relative au rôle du CEREMA en matière d'appui aux collectivités territoriales et aux conditions nécessaires à son développement, dont les conclusions ont

été publiées au cours de l'été 2021. Je retiens en premier lieu de ce rapport la validation générale des orientations retenues pour la stratégie du CEREMA, notamment dans leurs aspects les plus engageants que sont l'amélioration de l'accès des collectivités territoriales à ses capacités d'expertise et le projet de mise en place de la quasi-régie conjointe sur lequel le Gouvernement a travaillé dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).

De plus la Cour recommande, d'une part, de renforcer l'expertise routière du CEREMA de clarifier son périmètre par rapport au secteur privé, et de faciliter les conditions de sa mobilisation par les collectivités territoriales, et, d'autre part, de lui confier la tâche d'élaborer une grille d'harmonisation des diagnostics pour les chaussées des départements et des EPCI supportant les trafics les plus importants.

Elle relève en particulier une certaine fragilisation de l'expertise du CEREMA.

Le Gouvernement a pris toute la mesure de ces enjeux en prévoyant de consolider le rôle de l'établissement public et d'étoffer ses interventions au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements sans le départir de ses missions d'ingénierie à haute valeur ajoutée destinées aux services de l'État, particulièrement dans les domaines où il dispose d'une expertise avérée qu'il importe de préserver.

C'est pourquoi, l'article 48 de la loi 3DS prévoit que le CEREMA devienne un outil commun à l'État et aux collectivités territoriales et leurs groupements qui choisiront d'y adhérer et pour lesquels le Centre pourra fournir directement des prestations d'ingénierie.

L'ambition portée par le Gouvernement est de renforcer le rôle d'expertise et d'assistance du CEREMA au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements sans remettre en cause la relation de quasi-régie existante entre l'État et l'établissement public. La quasi-régie conjointe permet, en effet, dans les formes et sous les conditions telles qu'elles découlent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et des dispositions de notre code de la commande publique, à plusieurs pouvoirs adjudicateurs de contrôler ensemble la même entité avec laquelle ils pourront contracter individuellement sans publicité ni mise en concurrence préalables.

La Cour souligne également à juste titre la nécessité pour l'État comme pour les collectivités de construire une vision partagée des actions nécessaires pour faire face aux conséquences du changement climatique sur les infrastructures routières. Cette vision partagée doit permettre à l'État de mesurer ses capacités et celles des collectivités à faire face à ce défi, tant d'un point de vue technique que financier.

À propos de la sécurité des ponts, le plan national « Pont » est présenté comme insuffisant dans la mesure où il n'aborde pas le financement des travaux.

Le Gouvernement consacre dans le cadre du plan France relance une enveloppe de 40 millions d'euros pour la réalisation d'un vaste programme de recensement et d'évaluation des ouvrages d'art pour les 11 540 communes bénéficiaires (sur les 28 000 éligibles). Ce programme vise, d'une part, à disposer d'une vision nationale du patrimoine des collectivités territoriales (par le développement du système d'information SIRO permettant de cartographier précisément l'ensemble des ouvrages d'art) et, d'autre part, à doter les communes d'un outil adapté pour entretenir et gérer leur patrimoine (via l'élaboration et la remise aux communes d'un « carnet de santé » des ouvrages). Le développement de cette base de données nationale constitue également une réponse à la remarque de la Cour quant à la capacité de l'État à insuffler et porter une politique.

S'il n'existe pas d'enveloppe spécifique dédiée au financement de ces travaux, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) peuvent être mobilisées pour soutenir des travaux de rénovation des ponts des communes. Ces travaux peuvent en effet s'inscrire dans la priorité « mise aux normes et sécurisation des équipements publics » de la DSIL ou faire partie des catégories d'opérations prioritaires définies par les commissions locales d'élus, pour ce qui concerne la DETR.

Dans le cadre du plan de relance, l'abondement exceptionnel de la DSIL à hauteur de 950 millions d'euros voté dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, a également permis le financement de travaux de renforcement de ponts, notamment dans le cadre de la priorité de la « préservation du patrimoine public ».

Par ailleurs, depuis deux ans, les instructions relatives aux dotations d'investissement de l'État aux collectivités territoriales encouragent le financement d'opérations concernant des ouvrages d'art. L'instruction du 7 janvier 2022 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2022 demande aux préfets « de mobiliser [ces] dotations pour les travaux d'aménagements urbains et la sécurisation des ouvrages d'art relevant de la compétence des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, notamment les plus petits d'entre eux, en cohérence avec l'initiative mise en œuvre par le CEREMA dans le cadre de l'offre d'ingénierie France Relance ».

En complément, dans le cadre du plan de relance de la Caisse des dépôts et consignations, la Banque des territoires a mis en place un dispositif destiné à accompagner les collectivités dans la prise de décision, le financement et la mise en œuvre de leurs travaux. Ainsi, deux types de financements sont proposés : d'une part, le « Mobi Prêt », dédié aux investissements dans le secteur de la mobilité, doté d'une enveloppe de 2 milliards d'euros, qui voit son éligibilité étendue à la rénovation des ouvrages d'art, et, d'autre part, l'intervention en fonds propres dans des sociétés de projet associant une ou plusieurs collectivités, afin d'accélérer la mise en rénovation à l'échelle d'un territoire, tout en garantissant au mieux les coûts et les temps de mise en œuvre.

La politique de soutien à l'investissement de l'État tient donc pleinement compte des difficultés que peuvent rencontrer les communes dans la sécurisation de leurs ponts.

S'agissant de la gestion financière des routes départementales, la Cour indique que tout transfert supplémentaire de voirie aux collectivités territoriales, dans le cadre d'une nouvelle étape de décentralisation, doit être accompagné des mesures de financement nécessaires.

Il est important de rappeler que l'État a systématiquement respecté les obligations légales et constitutionnelles qui lui incombent lors des différents transferts de compétences aux collectivités territoriales en matière de voirie. Les modalités de compensation financière du transfert des routes nationales non concédées aux départements et, à titre expérimental, aux régions, sont ainsi prévues dans la loi 3DS du 21 février 2022.

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a permis de préciser les règles applicables au financement des charges transférées par l'État aux collectivités territoriales.

Conformément à l'article 72-2 de la Constitution, qui prévoit que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice », les différentes lois de décentralisation du réseau routier national prévoient des modalités de compensation financière précises et partagées :

- *L'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) ;*
- *L'article 9 loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (CeA) ;*
- *L'article 43 de la loi 3DS.*

Ces différents articles précisent les modalités de compensation financière des transferts de compétences au coût historique d'exercice par l'État. À ce titre, celui-ci définit les modalités de calcul des droits à compensation, évalués sur la base de moyennes actualisées des dépenses exposées par lui et constatées sur une période dont la durée varie selon qu'il s'agit de dépenses de fonctionnement (trois ans maximum) ou d'investissement (cinq ans minimum). Par ailleurs, comme le Gouvernement l'a rappelé lors des débats du projet de loi 3DS, l'État s'engage à ce que l'évaluation des ressources se fasse dans le respect des principes de compensation, à savoir la concomitance entre le transfert et l'attribution de ressources, la garantie des montants compensés, la conformité avec l'autonomie financière des collectivités et le contrôle de ces compensations par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

L'évaluation des charges est réalisée sur l'ensemble des dépenses, directes et indirectes, consacrées par l'État aux compétences transférées. Le périmètre et les sous-jacents de cette évaluation ont été élaborés en collaboration avec les collectivités territoriales lors de la mise en œuvre de la loi LRL et réaffirmés lors de la loi CeA précitées.

Par conséquent, les règles juridiques applicables au transfert du réseau routier national assurent aux départements la disposition de l'ensemble des moyens humains et financiers permettant d'assurer l'entretien et l'investissement dans le réseau transféré.

Concernant les outils de pilotage des moyens

La recommandation de la Cour de soumettre au conseil départemental l'approbation d'un scénario technico-budgétaire pluriannuel pour l'entretien de son réseau routier, qui serait rappelé dans le cadre du rapport d'orientation budgétaire, est opportune.

Les départements seraient amenés à s'assurer de la pleine cohérence entre leur programmation technique et sa traduction dans leur trajectoire budgétaire pluriannuelle globale.

Dans le cadre de cet objectif, le rapport évoque la possibilité d'instaurer une obligation d'amortissement des actifs routiers. Cette proposition appelle les réserves suivantes.

Une telle obligation pose des questions particulièrement lourdes de soutenabilité budgétaire, y compris si elle était limitée à l'amortissement des seules opérations à venir. En outre, elle conduirait à rigidifier les marges de manœuvre dont disposent actuellement les collectivités territoriales pour mobiliser leurs ressources. Enfin, elle ne suffirait pas à flécher cette ressource sur les seuls investissements routiers. En effet, les dotations aux amortissements contribuent à l'équilibre général de la section d'investissement et ne sont pas affectées au renouvellement des équipements pour lesquels elles ont été constituées.

Enfin concernant les comptes locaux, la Cour indique que la lecture des comptes ne permet pas d'avoir une vision satisfaisante des dépenses locales de voirie. Je souscris pleinement à l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes locaux, en particulier pour qu'ils rendent mieux compte de la répartition des moyens par politique publique. À cette fin, sans que la répartition par fonction soit obligatoire pour toutes les collectivités, en particulier les communes de moins de 10 000 habitants et a fortiori les plus petites d'entre elles, une meilleure appréhension de la répartition par fonction des dépenses mérite sans aucun doute d'être encouragée, comme le Gouvernement le fait, notamment avec les dispositions relatives à l'extension et l'adaptation du cadre budgétaire et comptable M57 que comporte la loi 3DS en son article 53 bis.

En tout état de cause, l'exigence d'un cadre budgétaire à même de mieux restituer les coûts par politique publique mérite sans doute d'être conciliée avec l'objectif de simplification porté notamment dans le cadre de l'expérimentation du compte financier unique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport définitif de la cour des comptes relatif à l'entretien des routes nationales et départementales qui fait suite à l'audition de François Durovray, Président de la commission mobilité de l'Assemblée des Départements de France et du Département de l'Essonne. Ce rapport appelle de ma part les remarques suivantes :

Comme la Cour, l'Assemblée des Départements de France regrette l'absence d'une véritable politique routière nationale qui se manifeste sous différentes formes. Ainsi l'État souhaite aujourd'hui décentraliser une grande partie de son propre réseau qu'il n'est plus en mesure d'entretenir et de moderniser correctement. À plus forte raison, il est dans l'incapacité de « veiller à la cohérence et l'efficacité du réseau dans son ensemble ».

Les Départements constatent depuis longtemps qu'ils sont appelés à financer l'entretien et la modernisation du Réseau Routier National dans le cadre des CPER au détriment de leur propre budget et in fine de leur propre réseau. Ils apportent aussi ponctuellement leur appui technique, ce qui souligne la difficulté des DIR à assumer leur charge.

L'État s'est désengagé de l'appui technique qu'il apportait au niveau local dans le domaine des politiques routières. C'est pourquoi les Départements ont pour la quasi-totalité d'entre eux conçu des offres d'ingénierie (souvent la forme d'agences techniques départementales) afin d'apporter une ingénierie mutualisée.

Il se désengage également depuis plusieurs années de l'ingénierie stratégique, ce qui affaiblit l'ensemble de la communauté routière. Or, il est essentiel pour les Départements de bénéficier et de développer une ingénierie mutualisée de haut niveau. Les décentralisations routières précédentes ont induit le transfert de nombreux personnels de catégorie C, alors que l'État gardait l'ingénierie qu'il devait mettre au service de tous les maîtres d'ouvrages routiers. Nous attendons donc que cet engagement soit maintenu.

Or nous constatons comme le souligne votre rapport, que les moyens du Cerema diminuent régulièrement contraignant ce dernier à rechercher un chiffre d'affaires croissant auprès des collectivités locales. On peut donc redouter un appauvrissement, voire une disparition de cette ingénierie de haut niveau alors que les enjeux routiers sont stratégiques pour les collectivités locales : favoriser l'innovation, travailler à une route plus durable, plus économe, plus sûre...

Il est donc essentiel que l'État maintienne et développe cet outil stratégique. Il conviendrait également de favoriser l'accès des collectivités aux prestations du Cerema (pour des commandes particulières) selon le principe du in/house, afin de fluidifier la commande publique. J'approuve donc la proposition numéro 3 du rapport concernant le renforcement du Cerema.

Dans ce contexte, une nouvelle phase de décentralisation routière a été prévue par la loi dite « 3DS ». Celle-ci constitue une occasion de conforter la compétence routière des Départements, qui est ancienne et reconnue. La loi permet également aux Régions, inexpérimentées dans ce domaine, de gérer une partie du réseau national, au risque d'une fragmentation accrue de la compétence routière et d'une perte d'efficacité des politiques mises en œuvre, ce que l'ADF regrette.

De toute évidence le retour d'une véritable politique routière nationale s'impose. Celle-ci devrait selon nous davantage intégrer les principes de la décentralisation et de la libre administration des collectivités locales à mes yeux fondamentaux. Ainsi une politique routière nationale ne doit pas se traduire par une tutelle de l'État sur les collectivités en charge de la gestion des routes et devrait impliquer une concertation préalable à sa définition comme l'évoque le rapport (proposition N°1).

Par ailleurs la décentralisation implique nécessairement la liberté de mettre en œuvre de politiques différentes, adaptées au terrain et aux moyens disponibles. Il n'est donc pas étonnant que le rapport pointe les pratiques diversifiées des Départements, même s'il salue souvent les innovations de ces derniers.

Outre les questions de répartition des compétences et de l'ingénierie, la politique routière nationale devrait intégrer les enjeux centraux suivants :

La question décisive du modèle économique de la route qui reste sans réponse depuis l'abandon de la taxe poids lourd. Aujourd'hui, seul le réseau concédé bénéficie d'un financement dédié. Or le réseau non concédé et décentralisé bien plus important doit pouvoir bénéficier d'un mode de financement adapté, permettant de bâtir des stratégies patrimoniales de long terme.

Cette question est particulièrement sensible pour les Départements qui ont perdu leur autonomie financière et n'ont pas bénéficié des ressources de la taxe poids lourds. Il est donc décisif que l'AFITF soit dotée de moyens nouveaux permettant de financer le réseau routier. Je soutiens donc la proposition numéro 10 du rapport, en précisant que le financement des routes ne saurait se limiter au réseau routier national. De toute évidence les Départements doivent également en bénéficier. Dans cette perspective, la question de l'avenir du réseau routier concédé devrait être posée, concernant son périmètre et sa capacité à financer le réseau non concédé.

- *La remontée d'informations au niveau national des données concernant les infrastructures. L'ADF partage le souhait de bâtir au niveau national un outil d'observation des données concernant les infrastructures le plus exhaustif possible. C'est pourquoi elle fait partie des membres fondateurs de l'Observatoire National des Routes animé par l'IDRRIM, qui réalise un travail précieux, en continue amélioration. Cependant la fourniture obligatoire de ces données (proposition numéro 2 du rapport) pourrait être perçue comme une tutelle dissuasive de l'État, contraire à l'esprit de la décentralisation et in fine contre-productive.*

C'est pourquoi un tel outil devrait rester à la main des collectivités locales, géré dans le cadre de l'IDRRIM. De plus cette obligation ne saurait être limitée aux seuls départements, car leur réseau ne représente aujourd'hui que 34 % de l'ensemble du réseau français.

Enfin la question de l'anonymisation des données doit être étudiée avec soin et faire l'objet d'une concertation, car elle constitue pour les collectivités une garantie contre toute surexploitation juridique (en cas d'accident), médiatique ou politique.

- *Réaffirmer une ambition nationale, reconsidérer l'image de la route jugée trop négativement. La route fait trop souvent les frais d'arbitrages nationaux défavorables, car celle-ci est associée à l'émission de gaz à effet de serre des véhicules traditionnels. Or cette infrastructure joue un rôle indispensable pour les mobilités y compris pour les véhicules électriques et les vélos, les tramways, etc. qui deviennent de plus en plus nombreux. Elle constitue donc un patrimoine important à maintenir et moderniser pour permettre le*

développement des nouvelles formes de mobilité. Aussi je regrette que la route ne profite pas du plan de relance : un budget a certes été consacré aux diagnostics des ouvrages d'art des petites communes, mais rien en revanche n'a été prévu pour financer les travaux indispensables qui seront ensuite préconisés. Il en va de même pour le plan France 2030 alors que la route et les mobilités sont un domaine où les innovations sont prometteuses et pourvoyeuses d'emplois non délocalisables.

- Mettre en place une gestion prévisionnelle des compétences à l'échelle de la filière. Les Départements constatent le manque croissant de spécialistes des ouvrages d'art tant dans les entreprises que dans les collectivités, ce que la Cour confirme. Une politique de régénérations des compétences humaines dans ce domaine devrait être mise en œuvre. Cette donnée est décisive pour permettre à tous les maîtres d'ouvrages routiers de pouvoir continuer à entretenir leur réseau.
- Une plus grande concertation sur la conception des normes : celles-ci sont pour l'État un moyen d'imposer ses choix en transférant les coûts et les responsabilités aux collectivités locales. Ainsi une norme est en préparation concernant le repérage de l'amiante avant travaux. Elle aurait, si elle était appliquée, un coût exorbitant et s'avérerait hors de portée de très nombreuses collectivités locales. Dans le cadre d'une politique nationale, un véritable plan de financement du repérage et du traitement de l'amiante devrait être mis en œuvre, afin d'accompagner l'effort des maîtres d'ouvrages routiers.

De même, les poids lourds de 44 tonnes ont été autorisés en 2012 alors que ces véhicules ont des impacts délétères sur les infrastructures. Aucun financement compensatoire n'a été attribué aux Départements qui constatent souvent l'arrivée de poids lourds guidés par des GPS sur des petites routes peu adaptées à ce type de trafic.

J'approuve enfin la proposition 7 : « soumettre au conseil départemental l'approbation d'un scénario technico-budgétaire pluriannuel pour l'entretien de son réseau », ce qui est déjà souvent fait par les Départements ».

Je suis également favorable à la proposition qui consiste à placer la délégation à la sécurité routière sous la tutelle conjointe de ministres de l'Intérieur et des Transports, ce qui permettrait d'avoir une approche plus large de cet enjeu essentiel.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE**

J'ai pris connaissance du rapport que vous m'avez transmis le 26 janvier 2022, je n'ai rien à rajouter par rapport à mon précédent avis.

Je tiens néanmoins à vous remercier, ainsi que vos collaborateurs, pour cette approche exhaustive d'un sujet très complexe. Les échanges avec les différents gestionnaires m'apparaissent avoir été très constructifs et paraissent de bon augure pour contribuer à un modèle d'avenir s'inspirant du meilleur de chacun. C'est en tout cas le souhait que j'exprime en comptant bien évidemment sur l'action de l'État pour fédérer les différents acteurs et nous permettre d'assumer notamment financièrement une ambition légitime.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU DOUBS**

Par votre courrier du 28 janvier dernier, vous m'avez soumis votre rapport public sur la thématique de l'entretien des routes nationales et départementales, me proposant d'émettre une réponse sur ce document, qui sera annexée à sa version finale.

Aussi, reprenant les éléments que j'avais précédemment exprimés sur ce rapport, puis-je vous faire part des considérations qui suivent, en saluant tout d'abord la qualité du travail que vous avez effectué, et qui nous sera assurément précieux pour guider nos réflexions en matière de politique routière, puis en indiquant que nous adhérons globalement aux conclusions et aux recommandations de la Cour.

Si certaines de ces préconisations concernent spécifiquement le réseau routier national, la façon dont il est géré et l'insuffisance des moyens qui lui sont alloués, nous en prenons acte et souhaitons qu'elles puissent être prises en compte lors des probables prochains transferts de compétence aux départements, en application de la loi « 3DS ».

Dans ce cadre, le morcellement des moyens techniques spécialisés nous paraîtrait particulièrement préjudiciable, tant pour le maintien de la compétence technique que pour la cohérence d'ensemble de la gestion routière.

Par ailleurs, un état des lieux complet et une estimation précise des travaux de remise en état à prévoir sont des informations indispensables que l'État devra communiquer aux nouveaux gestionnaires des routes transférées.

Pour ce qui concerne les routes départementales dont il a la charge, le Département du Doubs accorde une priorité politique à leur maintenance, à leur sécurisation et à leur amélioration, en lien avec leur usage.

Aussi, rejoignant les considérations de la Cour, notre collectivité a identifié le besoin de mieux connaître son patrimoine routier et de rationaliser la programmation de ses travaux et, à ce titre, s'est engagée dans une démarche stratégique de développement de son système d'information routière et d'outils d'aide à la décision pour la maintenance des ouvrages d'art (en cours de déploiement) et des chaussées de l'ensemble du réseau départemental (en test pour le réseau structurant et en projet pour le réseau de desserte).

Ces projets s'intègrent dans l'opération d'ensemble innovante du « système d'information des routes départementales ».

Comme vous le soulignez dans votre rapport, la disponibilité, ainsi que la formation d'ingénieurs et de techniciens routiers représentent des enjeux de premier plan pour ces actions de progrès et nous rencontrons effectivement des difficultés dans les recrutements pour pourvoir des postes spécialisés et dans la recherche de parcours de formation adaptés à ces compétences spécifiques.

La définition d'une politique routière nationale, que la Cour appelle de ses vœux, nous serait des plus utiles pour encadrer et accompagner nos propres démarches et il est effectivement essentiel qu'elle puisse être élaborée en concertation avec les collectivités territoriales, sans conduire à une inflation normative qui induirait des charges exorbitantes pour les gestionnaires routiers.

La nécessité de plus de réseau de partages, de coopération technique entre gestionnaire routier que vous développez dans votre rapport est essentielle. Ce n'est que par la recreation d'un RST que l'excellence de la filière routière française, son réseau comme ses entreprises, pourra continuer de briller.

En lien avec les différents points exposés ci-avant, nous ne pouvons, comme la Cour, et alors même que ses moyens avaient été sanctuarisés lors des précédents transferts de compétence routière, que déplorer l'affaiblissement du réseau scientifique et technique de l'État, dont l'expertise et l'appui restent extrêmement précieux pour les collectivités départementales et indispensables pour relever les défis qui entourent le domaine de la route.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU FINISTÈRE

Pour faire suite à la transmission du rapport cité en objet, je vous indique que j'ai examiné attentivement la nouvelle version de ce document qui se trouve quelque peu amendée par rapport à sa version de décembre dernier.

Je salue à nouveau l'ambition de rénover la politique routière qui émane de vos conclusions et partage la plupart des recommandations visant à améliorer la gestion et l'entretien des réseaux qu'ils soient ou non décentralisés.

J'ai noté avec intérêt l'association des départements qui a été ajoutée à la recommandation n°10 concernant le financement pérenne des réseaux routiers.

Je réitère l'ensemble de mes remarques formulées précédemment dans mon courrier d'observations en date du 22 décembre 2021 et que je vous rappelle ci-dessous.

Je souligne la nécessité d'assurer un financement pérenne du réseau routier qui passe pour les départements par l'obtention des ressources budgétaires suffisantes de l'État. Les modalités de financement par les usagers, si elles étaient revues, ne devraient pas pénaliser les territoires les plus excentrés comme le nôtre qui souffrent déjà de temps de transport allongés et donc de coûts plus défavorables que les territoires centraux ou ceux qui sont situés au plus près des grands axes logistiques.

Il est par ailleurs pris bonne note du souhait de maintenir une forte expertise routière au niveau de l'État, telle celle du Cerema, qui doit pouvoir continuer d'être mobilisée par les collectivités.

L'harmonisation des diagnostics des chaussées et le partage des informations constitueraient en outre une avancée forte qui pourrait permettre de comparer les données et d'optimiser le suivi. Cependant l'élaboration de scénarii technico-budgétaires pluriannuels pour l'entretien des réseaux devrait impliquer en amont la collectivité concernée qui s'en saisira ensuite pour éclairer ses décisions.

Les niveaux de services constituent un moyen pour les collectivités d'adapter ses objectifs aux ressources disponibles. La redéfinition envisagée de ceux-ci doit laisser suffisamment de marges de manœuvre pour chaque collectivité gestionnaire de voirie.

Enfin le département du Finistère s'associe à la réflexion de la Cour des comptes qui pointe l'incohérence d'une décision qui viserait à augmenter encore la charge maximale autorisée des poids lourds qui nuit à la durabilité des infrastructures. Les passages des véhicules les plus lourds engendrent en effet une détérioration accrue des chaussées et des ouvrages d'art et induisent des investissements bien plus coûteux.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'HÉRAULT

Vous m'avez fait parvenir le projet de rapport public thématique intitulé « l'entretien des routes nationales et départementales » élaboré par la Cour des Comptes, ce dont je vous remercie.

Les recommandations qu'il comporte me paraissent aller dans le bon sens et être de nature à apporter une harmonisation souhaitable dans la façon de conduire les politiques routières, sans menacer la libre administration des différents gestionnaires.

Je nie permets de formuler une légère nuance en matière de connaissance de l'état du patrimoine. Si l'objectif d'améliorer cette connaissance mérite effectivement d'être pointé, il convient cependant de relever que la structure d'un réseau départemental n'est pas comparable à celle du réseau national.

Les trafics, et donc les enjeux, y sont nettement plus contrastés allant de quelques véhicules par jour à plusieurs dizaines de milliers.

De même, le maillage des voies est beaucoup plus resserré. Dès lors, il n'est pas aberrant de voir coexister, dans une logique d'optimisation des moyens et des coûts, de simples inspections visuelles sur les voies les moins fréquentées avec des méthodes d'auscultation instrumentées sur les voies à forts enjeux. L'important étant précisément, à mon sens, que ces enjeux aient été identifiés et fassent l'objet d'une prise en compte appropriée.

Le Département de l'Hérault avait d'ailleurs pu exposer cette observation lors de l'enquête sur le même sujet réalisée par la CRC Occitanie en 2021.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU NORD

J'ai bien reçu le rapport public thématique intitulé « L'entretien des routes nationales et départementales » de la Cour des comptes.

Je me félicite des conclusions formulées par la Cour, particulièrement positives et valorisantes, à l'encontre de la politique menée par le Département du Nord sur l'entretien et l'exploitation des routes départementales.

Ainsi, je suis particulièrement satisfait que la Cour prenne en exemple le guide d'intervention à destination des communes dont s'est doté le Département du Nord ou la mise en place d'une démarche qualité certifiée ISO 9001 (processus métiers, supports et management), tout comme le recours à des seuils de trafic pour adapter nos scénarii technico-budgétaire et la réinternalisation des activités pour permettre une plus grande réactivité de nos services.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SAVOIE

L'étude menée par les juridictions financières met en évidence des différences significatives du coût, tant en entretien et maintenance, qu'en investissement, entre les départements.

Il serait dès lors opportun que le rapport souligne l'absence de prise en compte, dans les dispositifs de péréquation interdépartementale dits « horizontaux », des dépenses supportées en matière de voirie.

Ainsi, s'agissant de la péréquation mise en œuvre au titre des recettes de droits de mutation :

- *les prélèvements sont opérés en fonction de la dynamique du produit perçu (flux) et du classement du Département au regard du produit de droits de mutation moyen par habitant (stock), indépendamment de toute appréciation du niveau de charges qu'il supporte (à quelque titre que ce soit) ;*
- *les reversements sont opérés en tenant compte de la richesse fiscale, du revenu par habitant, de la population et du taux de pauvreté ainsi que de la charge représentée par les allocations individuelles de solidarité, à l'exclusion de toute autre charge. Les charges supportées par les départements de montagne mériteraient d'être prises en compte, au même titre que celles induites, par exemple, par le versement des allocations au titre du revenu de solidarité active dans les départements urbains.*

Une problématique équivalente peut être identifiée pour la péréquation mise en œuvre au titre de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) :

- *les prélèvements sont opérés en fonction de la dynamique du produit perçu (flux) et du niveau de produit atteint l'année précédente par le produit (stock) ;*
- *les reversements sont notamment opérés en fonction d'un indice synthétique comprenant le revenu par habitant, le potentiel financier par habitant, le nombre de bénéficiaires du RSA ainsi que la part de la population âgée de plus de 75 ans, à l'exclusion, là aussi, de toute autre charge supportée par les départements.*

La voirie constitue, aux côtés de l'action sociale et de la gestion des collèges, l'une des compétences principales des départements. La prise en compte, dans les dispositifs de péréquation, des charges supportées en matière de voirie serait légitime, des différences importantes pouvant, comme en matière d'action sociale, être constatées entre les départements, en matière d'entretien, de maintenance et d'investissement routiers.

Il peut, à titre d'exemple, être observé que les Départements de Savoie et des Alpes Maritimes sont les Départements français disposant du nombre le plus important d'ouvrages d'art à entretenir, réalité non prise en compte dans la péréquation horizontale.

De même, cette singularité des départements de montagne les conduit à devoir consacrer d'importants budgets aux investissements en matériels, notamment destinés au déneigement, pour lesquels, d'ailleurs, le nombre de fournisseurs est limité (ce qui est à l'origine de coûts importants et de contraintes en termes de délais de livraison).

De telles inégalités de charges mériteraient d'être prises en compte dans les dispositifs de péréquation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SOMME

Par lettre du 26 janvier 2022, vous avez bien voulu me communiquer le rapport public thématique intitulé « L'entretien des routes nationales et départementales » dont la publication doit être effectuée prochainement.

Tout d'abord, je souhaite souligner avec satisfaction la mise en avant du Département de la Somme dans ce rapport national, pour la gestion de son réseau routier.

Conformément aux articles L 143-8 et R 143-13 du code des juridictions financières, ce projet de rapport appelle de ma part les remarques et précisions suivantes (en référence à l'arborescence du rapport) :

- *Chapitre I partie III B 1 : « Certains départements comme la Somme ont mis en place des systèmes d'évaluation des variantes environnementales dans les offres des entreprises », le terme « variantes environnementales » n'est pas exact et je vous propose de reformuler de la façon suivante « Certains départements comme la Somme ont mis en place un écocomparateur permettant d'analyser de manière objective l'empreinte environnementale des solutions proposées par les entreprises en solution de base ou en variantes dans le cadre des appels d'offres ».*
- *Chapitre I partie III B 1 : « De même, dans la Somme, des matériels embarqués permettent de mesurer non seulement la température de la chaussée mais aussi un coefficient d'adhérence ». Je vous propose de compléter la phrase de la façon suivante « De même, dans la Somme, des matériels embarqués permettent de mesurer non seulement la température de la chaussée, la température dans l'air, le point de rosée mais aussi un coefficient d'adhérence ».*

- *Chapitre III partie III A : « Le département de la Somme a recours à un rétroréflexomètre mobile embarqué développé par le Cerema ». Le département de la Somme dispose d'un réflexomètre mobile embarqué pour traiter uniquement la signalisation horizontale et qui n'a pas été développé par le Cerema.*
- *Chapitre III partie IV A : « Il convient toutefois de ne pas minorer le coût financier des investissements immobiliers subséquents (9 M€ en cumulé sur 2016-2019 dans la Somme), qui peuvent s'avérer nécessaires par ailleurs. » Je vous précise que le montant est de 8.7 M€.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT DES RUES,
DES ROUTES ET DES INFRASTRUCTURES POUR LA MOBILITÉ**

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport relatif à l'entretien des routes nationales et départementales que la Cour des comptes se propose de publier prochainement, et je remercie la Cour des comptes de s'être emparée de ce sujet majeur pour notre Nation et sur lequel les acteurs de ce secteur sont pleinement mobilisés. Ce rapport appelle de ma part les remarques suivantes :

Je partage avec la Cour le constat que la compétence routière en France est aujourd'hui de plus en plus fragmentée ; cette situation est le résultat de plusieurs décennies de décentralisation. Cette orientation va très vraisemblablement se poursuivre : la loi 3DS, très récemment promulguée, ouvre la possibilité de déléguer la gestion de nouveaux tronçons de routes nationales aux collectivités territoriales, y compris, à titre expérimental, aux régions. Ces vagues successives de décentralisation se sont accompagnées d'un désengagement de l'État et de ses services techniques dans ses missions de conseil et d'appui pour la gestion des réseaux, mais également de l'évolution de son rôle de garant de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble du réseau routier de notre pays.

En revanche, j'estime que ce double désengagement est irréversible, parce que ces étapes successives de décentralisation ont été accompagnées de transferts de compétences et de responsabilités vis-à-vis des collectivités concernées, qui a juste titre revendiquent que soit respecté dans ce domaine le principe de la libre administration.

La définition d'une politique routière nationale ne peut donc aujourd'hui se concevoir autrement que par un travail en commun de l'ensemble des gestionnaires de réseaux routiers, qui d'ailleurs vont au-delà des routes nationales et départementales : comme votre rapport le rappelle, plus de 60 % du linéaire routier français est de domanialité communale.

C'est d'ailleurs sur ce constat qu'a été construit l'IDRRIM. Créé dès 2010 à l'initiative du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, de l'Assemblée des Départements de France, et des fédérations nationales de l'ingénierie privée et des Travaux Publics, l'Institut regroupe désormais l'ensemble de l'écosystème des infrastructures de mobilité : donneurs d'ordre, entreprises et fournisseurs, maîtrise d'œuvre publique et privée, organismes publics et privés de recherche et de formation, associations partenariales. Il consacre depuis sa création une grande partie de ses travaux à la gestion patrimoniale des infrastructures, essentielles au fonctionnement des territoires et de leur économie, comme la récente crise sanitaire l'a encore démontré, dans un contexte de mutations liées aux transitions écologique, énergétique et numérique.

L'IDRRIM est aujourd'hui ce lieu de concertation, d'échange de bonnes pratiques et d'élaboration en commun de guides, de doctrines, de stratégies ; ses travaux prennent en compte la spécificité de chacun, ce qui explique les pratiques diversifiées des Départements que votre rapport évoque : à mon sens, ces spécificités, partagées au sein de l'IDRRIM, sont un atout et un creuset d'innovations plutôt qu'une anomalie qu'il faudrait corriger. Elles s'expliquent également par la diversité des réseaux dont les gestionnaires ont la responsabilité : cette diversité, liée en particulier à l'urbanisation, au relief, au climat, au trafic et aux usages supportés, demande l'établissement de stratégies adaptées pour répondre aux enjeux spécifiques de ces réseaux.

Dans le domaine plus spécifique de l'adaptation des infrastructures aux transitions auxquelles doit faire face la société, l'IDRRIM a porté en 2021 l'élaboration d'un « pacte d'engagement des acteurs des infrastructures de mobilité » qui a l'ambition de dessiner une vision commune de l'avenir des infrastructures de mobilité à l'horizon 2030. Ce pacte, signé par 26 acteurs nationaux, est en cours de déclinaison à l'échelle territoriale : trois collectivités associées aux acteurs locaux en ont déjà signé une version à l'échelle de leur territoire, et plusieurs dizaines d'autres déclinaisons territoriales sont en cours de finalisation.

S'agissant plus spécifiquement de la connaissance de l'état des infrastructures routières et des moyens que les gestionnaires consacrent à leur entretien, leur réparation et leur exploitation, je partage totalement l'avis de la Cour qui considère que cette connaissance doit être améliorée. C'est d'ailleurs dans cet objectif que l'IDRRIM et ses membres ont mis en place dès 2016 l'Observatoire National de la Route (ONR). Cet outil de recueil et d'analyse de données a été créé pour répondre à deux orientations stratégiques :

- Partager les connaissances pour évaluer l'efficacité des politiques techniques qui répondent à une gestion économe des réseaux routiers ;*
- Objectiver l'état du réseau routier afin d'éclairer les décideurs pour mieux optimiser l'efficacité des missions dont ils ont la responsabilité.*

Tout en saluant le travail fait par l'ONR et l'intérêt des données et des analyses qu'il produit, la Cour estime qu'il n'est pas en mesure d'avoir une vision exhaustive du réseau routier français, et propose donc d'organiser une remontée obligatoire des données relatives à l'ensemble des réseaux.

SI je suis conscient du travail qu'il reste à réaliser pour atteindre une exhaustivité des données recueillies par l'ONR, je tiens à préciser que leur qualité et leur précision s'améliorent notablement d'année en année, grâce au travail partagé de l'ensemble des parties prenantes, au premier rang desquels les collectivités qui participent à ce travail d'enquête. Cette amélioration continue est d'ailleurs le résultat de l'engagement volontaire des collectivités dans cette démarche, puisque celui-ci les amène à s'approprier cet outil et les résultats qui en découlent, encourageant d'autant plus leur participation qu'elles y trouvent un intérêt direct.

Comme le font l'IDRRIM et l'ONR aujourd'hui, je suis persuadé qu'il vaut mieux sensibiliser les gestionnaires à l'intérêt de bien connaître leur patrimoine pour mieux le gérer, et les aider à définir puis recueillir les données pertinentes à l'échelle de leur territoire, plutôt que de leur imposer une obligation qu'ils ne seront pas en mesure de remplir et qui ne garantit aucunement l'exhaustivité ou la pertinence des données, comme l'expérience d'autres obligations de ce type nous le montre. Par ailleurs, le caractère associatif de l'IDRRIM fait qu'il n'a aucune légitimité pour imposer à ses membres des mesures qu'ils n'auraient pas collégialement décidées.

De la même manière, la question de l'anonymisation des données est un sujet très sensible chez les gestionnaires, et un prérequis à leur participation. Sa suppression risquerait de détourner nombre d'entre eux de l'Observatoire, réduisant d'autant plus notre connaissance du patrimoine routier français. Je pense au contraire qu'il convient d'encourager et de renforcer la démarche mise en place par l'Observatoire National de la Route, en lui apportant une reconnaissance complémentaire et en facilitant son élargissement auprès d'autres gestionnaires, notamment du bloc communal.

Je tiens par ailleurs à rappeler que l'ensemble des méthodes d'analyses utilisées par l'ONR ont fait l'objet d'échanges et de validation avec les membres de l'IDRRIM, représentatifs des acteurs de l'écosystème, et les collectivités utilisatrices de cet outil. En particulier, s'agissant de la grille de correspondance entre les différentes méthodes d'évaluation des ouvrages d'art, son élaboration a été le fait du Cerema, en tant qu'organisme d'expertise accompagnant l'ONR, avec une validation collégiale par les membres de l'IDRRIM représentés au sein de son comité opérationnel Génie Civil. Je m'étonne donc de la remise en cause de son caractère scientifique, étant donné ce mode d'élaboration et de validation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION D'AMIENS MÉTROPOLÉ

J'ai pris connaissance des extraits du rapport public que la Cour des Comptes se propose de publier prochainement sur la thématique intitulée « L'entretien des routes nationales et départementales » et je souhaite que le projet de réponse de la Cour soit amendé afin que la mention faite à Amiens Métropole dans l'extrait qui m'a été transmis par courrier le 26 janvier 2022 soit retirée. Celui-ci indique : » Le partage des méthodologies de hiérarchisation mises en œuvre par les départements avec les grandes agglomérations apparaît par ailleurs souhaitable, ces dernières n'en ayant pas toujours adopté comme la communauté d'agglomération d'Amiens ».

En effet, celui-ci conduit à une vision partielle et défavorable de la politique publique conduite par la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole pour entretenir et exploiter son patrimoine routier alors que le rapport produit par la Chambre régionale des comptes des Hauts de France suite au contrôle des comptes opéré en 2020 était globalement positif avec un seul rappel au droit et cinq recommandations.

Le travail important mené conjointement par la Chambre et les services de notre collectivité a permis de révéler que l'entretien et l'exploitation de notre réseau routier pouvait être amélioré sur certains points. Comme je l'avais indiqué dans le courrier que j'avais adressé en réponse au Président de la Chambre suite à la transmission du rapport d'observations définitives du contrôle des comptes, je partage les recommandations que la Chambre a formulées et nous travaillons à leur mise en œuvre.

Plus particulièrement, à propos de la recommandation qui portait sur l'absence de hiérarchisation de notre réseau de voirie, le rapport définitif de la Chambre indiquait « Il conviendrait d'adosser les critères de ce classement aussi sur des notions de classes de trafic ou de cohérence d'itinéraire ».

Nous poursuivons le projet de définir les critères qui permettront de hiérarchiser nos voies. Ils prendront en considération la circulation, l'urbanisme, la sociodémographie ou encore certaines caractéristiques intrinsèques à la voie :

- Niveaux de trafic (TMJO, TMJA) ;
- Partition modale ;
- Continuité cyclable ;
- Offre de transport en commun ;
- Type de bâtiments environnants (habitations, commerces, administrations, équipements sportifs ...) ;

- Usages des voies hors circulation (manifestations sportives, foire, vente au déballage, marché...);
- Règlementation de la vitesse ;
- Gabarit et profil de la voie.
- Nature du stationnement.

Nos voiries pourraient alors se distinguer selon les catégories suivantes :

Voies rapides urbaines (exemple : rocade) :

Elles n'ont qu'une fonction circulatoire. On parlera de mono fonctionnalité. Elles assurent les liaisons entre les villes ; leur vocation première est de contourner la ville dense. Elles sont en général limitées à 110 voire 90 km/h. Les deux flux opposés sont séparés par des barrières. Sur ces voies, les mobilités douces, les scooters, les voitures sans permis ne sont pas autorisées. On n'y trouve pas non plus d'offre de transport en commun.

Voies artérielles (exemple : boulevard Alsace Lorraine) :

Ce sont les grandes avenues, les boulevards qui assurent les liaisons inter quartiers et les entrées de villes. C'est le réseau primaire de l'agglomération. Le débit de passage est supérieur à 15000 v/j. Les vitesses autorisées sont 50 ou 70km/h. On y trouve une offre importante de transport en commun fréquemment accompagné d'aménagements en site propre. Il n'y a pas d'aménagement cyclable en liaison direct avec les véhicules motorisés pour limiter l'accidentologie.

Voies de distribution (exemple : Vulfran Warmé) :

Ce sont les voies de transit intra quartier. Le débit de passage est supérieur à 3000 v/j. Les activités liées à vie locale et la circulation sont équilibrées. Les voies de distribution devraient constituer l'ossature des quartiers. On parle de mixité de fonction et la vitesse est généralement limitée à 50 km/h ou 30 km/h. On y trouve une offre limitée de transport en commun et des aménagements pour les mobilités douces comme des bandes ou pistes cyclables.

Voies de desserte (exemple : Rue Alexandre) :

La fonction de circulation disparaît devant celle de la vie locale. Les fonctions sont mélangées. Le débit de passage est inférieur à 3000 v/j. Les voitures sont admises mais elles ne se sentent pas propriétaire du lieu. La vitesse d'usage est de 30 km/h. Il n'y a pas ou peu d'offre de transport en commun de même que pour les aménagements cyclables. Le double sens cyclable est autorisé par le statut de zone 30.

Le réseau viaire illustré ci-dessous se dessine pour notre agglomération et pourrait être présenté devant l'assemblée délibérante pour approbation :

