



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers

Rapport n° 012048-01

établi par
Didier BUREAU, Stéphane DENÉCHEAU et Michel SAILLARD (coordonnateur)

Juin 2019



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☐	Communicable

Sommaire

Résumé.....	3
Synthèse, opinion d’audit.....	6
Introduction.....	7
1. Définition et fondements juridiques.....	9
1.1. Définition.....	9
1.2. Fondements juridiques.....	9
2. Contexte, risques et enjeux.....	10
2.1. Un contexte fortement évolutif.....	10
2.2. Des risques multiples.....	10
2.3. Mais un faible enjeu financier.....	11
3. Une connaissance du patrimoine routier « délaissé » qui reste à consolider sur le plan comptable.....	13
3.1. Une mise en œuvre partielle des recommandations de l’audit de 2009.....	13
3.2. Les multiples outils de l’inventaire physique et comptable des délaissés routiers.....	15
3.2.1. <i>Les applications informatiques sont nombreuses au niveau national mais ne permettent pas un suivi unifié.....</i>	<i>15</i>
3.2.2. <i>Les services disposent de tableaux et de représentations cartographiques.....</i>	<i>17</i>
3.2.3. <i>La connaissance du patrimoine routier, et notamment des « délaissés », est localement plutôt bonne.....</i>	<i>18</i>
3.3. L’inventaire comptable paraît devoir être amélioré.....	19
3.3.1. <i>Rappel de la méthodologie d’évaluation du patrimoine routier.....</i>	<i>19</i>
3.3.2. <i>La situation dans Chorus.....</i>	<i>20</i>
4. Une gestion très déconcentrée, peu soutenue nationalement et de moins en moins incitative.....	23
4.1. Une gestion « délaissée » par l’administration centrale.....	23
4.1.1. <i>Tant au sein des directions de la DGITM.....</i>	<i>23</i>
4.1.2. <i>...qu’auprès des services de la DAFL.....</i>	<i>24</i>
4.1.3. <i>... ainsi que des services de la DIE.....</i>	<i>25</i>
4.2. ... dont la responsabilité repose entièrement sur les services déconcentrés.....	26
4.2.1. <i>L’action des DIR.....</i>	<i>26</i>

4.2.2. L'action des DREAL.....	26
4.2.3. L'action des DDT(M).....	27
4.3. Des dispositifs particuliers, en Île-de-France, de délégation à GPA et en Grand Est, où des actions sont prises en charge par le secteur privé.....	27
4.3.1. Le dispositif en place en Île-de-France délègue une part importante de la mission de cession des délaissés à Grand Paris Aménagement.....	28
4.3.2. Ce dispositif pourrait ponctuellement être conduit auprès d'autres établissements publics.....	30
4.3.3. ...voire être confié à des opérateurs privés pour accélérer les processus de cessions.....	31
4.4. ...avec des spécificités concernant les sociétés d'autoroute.....	31
4.4.1. L'étape primordiale de la délimitation du domaine public autoroutier.....	31
4.4.2. Des cessions effectuées directement par les sociétés d'autoroute.....	32
4.5. Des cessions laborieuses et coûteuses.....	32
4.6. De faibles retours de cession désormais à la main des préfets de région.....	34
4.7. Un faible enjeu financier.....	34
4.8. Des contrôles internes généralement inexistantes sur les délaissés routiers.....	35
Conclusion.....	37
Annexes.....	39
1. Note de commande.....	40
2. Lettre de mission.....	42
3. Carte des itinéraires tests.....	43
4. Liste des personnes rencontrées.....	44
5. Tableau des constats_synthèse.....	47
6. Matrice des risques résiduels.....	55
7. Fiche « support » des constats réalisés sur les itinéraires tests.....	65
8. Phase contradictoire : remarques des services audités.....	70
9. Plan d'action du commanditaire.....	71
10. Glossaire des sigles et acronymes.....	75

Résumé

L'audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers vise à évaluer les enjeux financiers et comptables de ce patrimoine dont la gestion n'apparaît pas comme prioritaire dans les services de l'État. Il induit cependant des responsabilités d'ordre juridiques ou environnementales pour l'État gestionnaire.

Les montants financiers patrimoniaux des délaissés routiers ne sont pas très importants pour l'État. D'une part, les délaissés ont été inclus dans le calcul global du patrimoine routier de l'État. D'autre part, les parcelles inutiles à l'exploitation routière ont pour beaucoup d'entre elles été cédées et restent désormais peu nombreuses. La mission évalue ainsi à environ 310 millions d'Euros la valeur patrimoniale des délaissés routiers, à comparer à la valeur globale du patrimoine routier de l'État (immobilisations routières) estimée à 128 milliards d'Euros¹. Néanmoins, il subsiste un enjeu de valorisation comptable de ces éléments dans la base Chorus, afin que l'État dispose d'une vision consolidée fiable de son patrimoine routier.

Les services gestionnaires de l'État « routier » connaissent leur patrimoine physique, mais c'est l'absence d'information sur la valeur comptable des parcelles qui est généralement constatée.

Une des causes relève de la nature des parcelles concernées dans les états d'inventaire : ce sont, la plupart du temps, des hauts de talus, des bandes le long des fossés et talus, en parallèle à la route, en zones bruyantes, souvent inaccessibles, difficilement estimables et généralement invendables. Les parcelles de terrains devenues inutiles, à forte valeur financière, ont quant à elles généralement été cédées ou lorsque ce n'est pas le cas, sont bien identifiées par les services en vue de leurs cessions. Les services routiers bénéficient de nouveaux systèmes d'information géographiques qui devraient leur permettre de clarifier les états d'inventaire physiques, à condition d'avoir une donnée cadastrale régulièrement mise à jour.

Une seconde cause est due à l'origine du basculement dans Chorus RE-FX². Les inventaires physiques des parcelles identifiées « délaissés routiers » proviennent, pour une part importante, du basculement en 2009 des données provenant du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) déversées dans Chorus RE- FX initialement dans l'urgence. Ce basculement ne s'est pas réalisé dans les meilleures conditions, et les services ministériels, chargés de l'écologie comme chargés des finances, sont encore à l'œuvre depuis lors pour fiabiliser les données existantes, mais un travail très fastidieux reste à conduire par ces deux administrations pour assainir la base de données.

Les inventaires comptables de ces parcelles délaissées ne sont généralement pas rapprochés des services comptables DGFIP, et les services des Domaines ne valorisent pas toutes les propriétés de l'État dans Chorus, notamment celles de faibles valeurs.

Or depuis la modification de la charte de gestion du compte d'affectation spéciale « Immobilier », les services gestionnaires ne sont guère motivés pour se mobiliser dans ce domaine. Ils n'ont souvent plus les effectifs nécessaires et cette action n'appartient pas à leur cœur de métier et donc jugée non prioritaire. Par ailleurs, si les montants en jeu sont relativement peu importants par rapport à la valeur globale du patrimoine routier, leur maintien dans le patrimoine peut au contraire entraîner un coût financier non négligeable à la charge des services (frais d'arpentage notamment). Sur ce point, le dispositif de transfert de gestion à Grand Paris Aménagement existant en région Île-de-France présente de nombreux avantages et pourrait sans doute être étendu aux grandes agglomérations similaires.

¹ Source : Cour des comptes_NECI 2018 p 5 et 18.

² Chorus RE-FX : module Chorus (SAP Réal Estate ou Flexible Real Estate Management) déployé en 2009. Il retrace l'inventaire physique du patrimoine immobilier de l'État et est articulé avec le module de comptabilité auxiliaire portant l'inventaire comptable des actifs immobiliers (FI-AA).

Au final, le risque résiduel consiste surtout aux frais de gestion de ces délaissés routiers (entretien, frais d'expulsion suite à occupation illicite ...), et aux responsabilités juridiques et environnementales en cas de problèmes sur ces terrains, engageant la responsabilité du propriétaire.

Un premier audit sur les délaissés routiers avait été réalisé en 2009.

Globalement, les recommandations issues de cet audit ont permis d'améliorer la prise en compte des délaissés dans les services, mais des progrès restent à accomplir en termes de connaissance comptable de ce patrimoine et de fiabilisation de l'inventaire. Le secrétariat général du ministère a identifié un risque fort lié aux inventaires physiques mal contrôlés en matière de délaissés routiers qui justifient pleinement la réalisation du présent audit.

La mission formule les **trois recommandations principales** suivantes :

- finir de délimiter le domaine public routier national, finaliser l'inventaire physique des délaissés routiers et des parcelles orphelines et les transférer dans le domaine privé de l'État ;
- engager les procédures de cessions de ces parcelles selon un programme pluriannuel à définir y compris en faisant appel, si nécessaire, à la procédure amiable et à des organismes tiers, en sous traitance, pour accélérer les cessions;
- rapprocher annuellement l'inventaire physique de l'inventaire comptable pour engager les services des domaines à apurer Chorus RE-FX.

Liste des recommandations

Pages

Niveau 1

Recommandation 1 :

DIR : Formaliser les processus et procédures interne de gestion des inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétence. Objectif : 2021. 14

Recommandation 4 :

DIR et DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des « délaissés », dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines. Objectif dès la fin de l'année 2020. 19

Recommandation 6 :

DIR, DREAL : Valoriser dans Chorus RE-FX, au moment du rapprochement annuel des inventaires avec DDFIP, les parcelles délaissées qui ne le sont pas. Dès la fin 2019. 22

Recommandation 9 :

DIR : Finaliser toutes les déclarations d'inutilité du réseau afin de remettre aux domaines les terrains non utiles à l'exploitation. Objectif : produire un calendrier de réalisation avant mars 2020. 35

Recommandation 10 :

DIR : Planifier annuellement un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers. Objectif dès la fin 2019. 35

Niveau 2

Recommandation 3 :

DAFI : Mettre à jour le référentiel foncier dit « datafoncier » plus régulièrement (chaque année si possible) et faire connaître cet outil de consultation aux services déconcentrés et en particulier aux DIR. Objectif : dès 2020. 17

Recommandation 5 :

DIR, DREAL, DDT : Regrouper au sein d'une seule structure, dans chaque DIR, les compétences foncières éparpillées en DIR et DREAL, et éventuellement DDT. Calendrier à fixer par le ministère. 21

Recommandation 7 :

DGITM : Maintenir un dispositif de pilotage national et d'échanges avec les services fonciers des DIR, et éventuellement des DREAL dans l'hypothèse d'un regroupement. Objectif : à relancer si possible en 2019. 24

Niveau 3

Recommandation 2 :

Services de maîtrise d'ouvrage (SMO_DREAL) : Fournir systématiquement à l'exploitant routier (DIR), simultanément à la mise en service de l'ouvrage, un plan de délimitation du DPR ainsi qu'un plan des acquisitions foncières réalisées et des excédents, hors emprise routière, à aliéner (délaissés). Objectif immédiat. 14

Recommandation 8 :

DGALN : Étudier la possibilité d'étendre ponctuellement le système de délégation à certains EPF pour accélérer la cession de foncier « routiers » en zone urbaine et périurbaines, lorsqu'elles ont un intérêt pour accueillir des projets d'aménagements ou des opérations de logements et après accord de leur conseil d'administration. Objectif : lancement de l'étude fin 2019. 30

Synthèse, opinion d'audit



Sur la base de ses travaux d'audit, **la mission estime que la maîtrise des procédures d'inventaire des délaissés routiers par les services confère une assurance raisonnable d'atteinte générale de l'objectif fixé.**

Par ailleurs, l'enjeu financier des délaissés routiers est faible :

- les délaissés ont déjà été inclus dans le calcul global du patrimoine routier de l'État ;
- les parcelles inutiles à l'exploitation routière ont pour beaucoup d'entre elles été cédées et restent désormais peu nombreuses.

La mission évalue à environ 310 millions d'Euros la valeur patrimoniale des délaissés routiers, dont environ 200 millions non valorisés à ce jour, à comparer à la valeur globale du patrimoine routier (immobilisations routières) de l'État, estimée à 128 milliards d'Euros.

Les enjeux juridiques et environnementaux de ce patrimoine restent également limités.

Elle émet néanmoins des réserves portant principalement sur :



- Le défaut d'exhaustivité des inventaires physiques, les travaux d'identification étant encore trop menés au coup par coup.



- L'absence de rapprochement des inventaires physiques et comptables ainsi qu'une base Chorus RE-FX restant à apurer.



- Un rythme trop lent des cessions de certaines parcelles délaissées, notamment lié à la complexité des procédures à mener, à la difficulté pour les services à y consacrer le temps suffisant, amplifiée par l'absence d'intéressement des services au retour de cession.



Les risques, qui restent modérés pour l'État « routier », sont de plusieurs ordres :

- coûts d'entretien de ces terrains ;
- responsabilités juridiques pour les événements qui interviennent sur ces parcelles, responsabilité environnementale pour les parcelles en compensation, espaces à valoriser (pour l'agriculture en interurbain, pour l'aménagement pour le logement en urbain).

Introduction

La commande de l'audit :

Le comité ministériel d'audit interne du 22 janvier 2018 a décidé la réalisation par le Conseil général de l'environnement et du développement durable d'un audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers, audit d'assurance.

Un rapport d'audit n° 005947-01 a été réalisé précédemment sur ce sujet et diffusé au commanditaire (secrétaire général du MEEDDAT, ancienne appellation du MTES) en avril 2009.

La note de commande de la vice-présidente du CGEDD du 1^{er} octobre 2018 figure en [annexe 1](#).

La vice-présidente du CGEDD a désigné, par lettre de mission du 1^{er} octobre 2018 jointe en [annexe 2](#), l'équipe d'audit suivante :

- Didier Bureau, ingénieur des travaux publics hors classe ;
- Stéphane Denécheau, inspecteur de l'administration du développement durable ;
- Michel Saillard, inspecteur général de l'administration du développement durable, coordonnateur de l'audit.

La relecture du rapport a été assurée par Pierre Levavasseur, attaché d'administration hors classe de l'État.

L'objet de l'audit :

Il a été demandé à l'équipe d'audit d'analyser les travaux d'inventaire des services et les voies possibles en matière d'évaluation de ces parcelles délaissées³.

Le périmètre de l'audit :

Le présent audit ne peut ignorer les surfaces répertoriées en dehors des délaissés routiers proprement dits, afin qu'elles figurent dans le champ de l'audit (critère comptable d'exhaustivité), comme :

- les parcelles attenantes au Réseau routier national (RRN) en exploitation, qui relèvent des directions interdépartementales des routes (DIR), avec délimitation et cession des parcelles en excédant, transférées dans le domaine privé de l'État ;
- les parcelles achetées en vue de réaliser des routes nationales en projet, qui relèvent des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- les parcelles rattachées aux transferts en cours vers les communes du RNIL qui relèvent des DDT, encore gestionnaires des routes non gérées par les DIR, sans date butoir et qui suscitent régulièrement des procédures en Conseil d'État ;
- les parcelles conservées par l'État entre 1972 et 1982, gérées par la direction de l'immobilier de l'État (DIE, de la DGFIP) ;
- les projets routiers abandonnés, sous la responsabilité des DREAL ;
- les parcelles orphelines, inventoriées dans Chorus / RE-FX, relevant de la DIE ;

et enfin,

- les parcelles achetées en compensation environnementale de projets routiers, gérées par les DREAL.

³ Voir définition précise des délaissés page 10

La conduite de la mission d'audit :

Conformément à la note de commande, la mission a procédé à un audit exploratoire sur une portion limitée du territoire (sur quatre itinéraires) afin de poser des premières conclusions en termes de méthodologie et de faisabilité avant d'envisager son extension, le cas échéant et si nécessaire, sur l'ensemble du réseau routier (y compris hors métropole).

La mission s'est donc fixée pour objectif d'examiner si les recommandations de l'audit précédent ont été suivies d'effets, d'apprécier l'État actualisé de la connaissance des délaissés (au sens large) par les services, de leurs coûts de gestion (entretien/exploitation), des modalités de gestion mises en place notamment pour fiabiliser les bases de données (apurement de Chorus RE-FX/FI-AA), de vérifier la réalisation des sorties du patrimoine : évaluations (D(R)DFiP) en vue des cessions et déclassements.

Le référentiel d'audit :

La mission s'est appuyée sur le manuel unique de l'auditeur interne du CGEDD version du 09/05/2018.

L'audit a suivi les phases suivantes :

- une note de cadrage, supervisée et validée 26 octobre 2018 ;
- une phase de prise de connaissance, avec une réunion d'ouverture chez les commanditaires (direction des affaires financières (DAF) et direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM)), le 6 novembre 2018, complétés par des entretiens avec les directions générales de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), direction des affaires financières (DAFI) et direction de l'immobilier de l'État (DIE) du ministère chargé des finances ;
- une phase dite "de terrain", en direction interdépartementale des routes (DIR), direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et société d'autoroute avec une rencontre des directions régionales et départementales des finances publiques (DR(D)FiP), de décembre 2018 à fin mars 2019 (portions d'environ 100 km de la RN10, de l'A11, de l'A31 et de la RN6)

Dans chaque site audité, le dispositif de contrôle interne a été apprécié et des tests de corroboration réalisés pour vérifier l'exhaustivité ainsi que l'existence et l'intégralité des inventaires physiques.

Les éléments recueillis lors des auditions ont été transcrits dans un questionnaire de prise de connaissance (QPC) pour les services centraux, et dans un questionnaire de contrôle interne (QCI) pour les services déconcentrés et société d'autoroute. Ces documents ont été transmis aux services concernés une première fois préalablement à la visite des auditeurs pour disposer des premiers renseignements puis, à l'issue de l'audit sur site, aux audités eux-mêmes pour validation. Les tests ont été, dans la mesure du possible, formalisés et tracés sur une fiche de test. Pour chaque site audité, les constats ont fait l'objet d'une restitution sur place, « à chaud », en fin d'audition et d'une note de synthèse soumise à la contradiction du service. L'ensemble de ces documents, ainsi que les pièces justificatives, sont archivées dans la documentation de l'audit, dans le système de gestion de la base de données du CGEDD.

Conformément à la lettre de mission, le projet de rapport a été transmis au directeur de la DAF et au directeur de la DGITM le 20 mai 2019 pour la phase contradictoire. La réponse a été reçue le 31 mai et figure en [annexe 8](#) et le plan d'action en [annexe 9](#).

- une phase de restitution a été proposée aux commanditaires le 5 juin 2019.

1. Définition et fondements juridiques

1.1. Définition

Les délaissés routiers sont constitués de deux types de terrain : les délaissés de voirie et les parcelles orphelines.

Les délaissés de voirie sont des terrains annexes d'une voie qui ne sont plus affectés à la circulation routière publique du fait de la modification de son tracé (emprise) ou de la création d'une autre voie. S'ils sont utilisés comme parkings, aires de repos en annexe aux voies de circulation ou lieux de stockage de matériaux et restent nécessaires à l'exploitation routière, ils demeurent dans le domaine public routier. Dans le cas où l'administration routière n'en a plus l'utilité, ils doivent être transférés dans le domaine privé de l'État en vue de leur cession.

Les parcelles orphelines sont des parcelles séparées du tracé routier comme les parcelles acquises dans le cadre d'un projet avant que le tracé ne soit complètement défini, ou plus récemment achetées au titre de la compensation environnementale. Ces parcelles relèvent du domaine privé de l'État et n'ont pas vocation à rester dans le patrimoine de l'État.

1.2. Fondements juridiques

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), applicable au 1^{er} janvier 2006, conduit l'État à se doter d'une comptabilité générale dont les comptes sont certifiés par la Cour des comptes.

La tenue des inventaires est une obligation législative et réglementaire pour les services de l'État, comme pour les entreprises (norme n°6 des immobilisations corporelles de l'État).

Le code général de la propriété des personnes publiques, articles L1111-1 et suivant, recense la réglementation applicable dans ce domaine.

C'est la direction de l'immobilier de l'État (DIE), créée par le [décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016](#), qui se substitue au service France Domaine de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui est chargée de l'acquisition, de la gestion (valorisation dans les comptes de l'État), et de la cession des biens domaniaux, mobiliers et immobiliers. Ces biens sont toutefois affectés dans les différents ministères qui en ont la charge pour assurer leur mission, jusqu'à leur cession.

La mise en œuvre d'une gestion immobilière unifiée par l'État propriétaire a été consacrée auparavant par deux circulaires du Premier ministre adressées aux ministres et aux préfets en date du 16 janvier 2009. Elle devait aboutir à la réduction des surfaces occupées par l'État

Dans le domaine routier, et notamment les délaissés, la DGITM a rédigé quatre instructions des 16 juillet 2007, 30 août 2007, 26 octobre 2007 et du 13 janvier 2012 à l'attention des services.

Il faut enfin citer la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui porte notamment sur les modalités du transfert d'une partie du patrimoine routier national aux collectivités territoriales, avec les deux circulaires ministérielles d'application du 27 juillet 2005 et du 8 mars 2006. Ce réseau routier décentralisé est dénommé réseau routier national d'intérêt local (RNIL).

2. Contexte, risques et enjeux

2.1. Un contexte fortement évolutif

Les nombreux changements législatifs, réglementaires et administratifs, qui sont intervenus depuis une quinzaine d'années dans l'organisation des services de l'État ont largement bouleversé la filière comptable :

- La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, a profondément modifié la gestion financière et comptable publique ;
- Les directions interdépartementales des routes (DIR), compétentes en matière d'entretien, d'exploitation et d'ingénierie routière pour le réseau routier national non concédé (programme 203 du budget de l'État - infrastructures et services de transports), ont été mises en place en 2006, suite à la réorganisation des services du MTES (MEDDE à l'époque). Cette réforme a identifié un réseau routier national, réseau structurant du pays, et réalisé le transfert des routes nationales d'intérêt local aux conseils départementaux ;
- La création des centres de prestations comptables mutualisés (CPCM, dits "plates-formes CHORUS") est intervenue en 2009 ;
- Les services déconcentrés de la DGFIP (DRFiP ou DDFiP) se sont mis en place progressivement entre 2009 et 2012 et des changements de comptables assignataires sont encore en cours aujourd'hui ;
- Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'intégralité des programmes de tous les ministères est désormais gérée dans Chorus.

Les biens immobilisés de l'État, objet de cet audit, et les inventaires nécessaires à leur traçabilité, ont ainsi subi les conséquences de multiples transferts et ruptures de gestion, qui en ont altéré la continuité et la fiabilité.

Ainsi, lors du déploiement de Chorus en 2011, les différents inventaires (matériels roulants des DDE, patrimoine bâti et non bâti de l'État) et notamment les annexes routières, ont été transférés sans vérification fine de la pertinence des modalités de répartition. Un certain nombre de parcelles de terrains, avec une affectation ministérielle indéterminée ou erronée, a donné et donne encore lieu à un travail d'apurement long et complexe.

Aujourd'hui, l'inventaire de ce patrimoine, bien qu'il soit chaque année plus fiable, n'est toujours pas complètement stabilisé. En effet, les modifications de la carte administrative se succèdent rapidement sans attendre la consolidation des organisations. Dans ce contexte perturbé, les travaux d'inventaire ne sont généralement pas une priorité pour les services, compte tenu notamment de la tension sur les effectifs particulièrement sur ces domaines de gestion.

2.2. Des risques multiples

Pour l'État, plusieurs risques sont identifiés lorsque la gestion de ces délaissés routiers n'est pas optimale :

- Risque comptable et financier, au regard du critère de fiabilité des comptes qui doivent refléter une image fidèle du patrimoine :

Lors de diverses missions, le CGEDD, comme la Cour des comptes, ont parfois évoqué l'absence d'inventaire de ces délaissés routiers au ministère, dont aucun service ne semble en mesure

d'évaluer l'incidence sur le recensement du patrimoine routier de l'État : connaissance et valorisation comptable de ces délaissés, écarts entre le domaine public routier (DPR) non valorisé dans Chorus (ex. tableau général des propriétés de l'État, TGPE) et les parcelles orphelines valorisées par le responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE) dans Chorus RE-FX. Dans la cartographie des risques comptables du MTES, le secrétariat général a identifié un risque fort lié « aux inventaires physiques mal contrôlés en matière de délaissés routiers ». Une action du PAM (114-048) vise d'ailleurs à « sensibiliser les directions interdépartementales des routes (DIR) à la formalisation de la délimitation du DPR au titre des procédures préalables à la mise en service compte tenu des enjeux de sécurité et de valorisation des actifs ».

- Risque environnemental et de santé publique :

- Devenir des parcelles « en compensation environnementale », à long terme, après mise en service des nouvelles voies, risque pour la fiabilité de l'inventaire ;
- Pollution, notamment sur les zones ayant accueilli, le temps des travaux, des centrales à émulsion, entraînant une dépollution obligatoire des sols avant cession. Ces zones doivent être répertoriées avec la plus grande rigueur ;

- Risque de sécurité / lisibilité pour les usagers de la route (confusion visuelle entre voie active et voie délaissée) ;

- Risque juridique et contentieux sur ces zones délaissées : défaut d'entretien normal, accidents sur chaussées ou délaissés routiers non entretenus, chutes d'arbres et réclamations des riverains, procédures d'évacuation suite aux occupations illicites, responsabilité de l'État engagée, et qui entraînent des dépenses ultérieures (périmètre de protection à installer).

Le coût de gestion des délaissés est toutefois difficile à quantifier au niveau national. Les frais d'entretien et d'obligation du propriétaire restent à la charge du service initialement en charge de la parcelle. Il est de l'ordre de 50 K€ par DIR et par an en moyenne, même si, en DIRIF une opération de l'ordre de 300 K€ a été évoquée liée à la nécessité d'une expulsion d'occupants illégaux nécessitant des opérations de nettoyage et de protection du site. Mais tous les services consultés ont affirmé que ces quelques cas restaient exceptionnels.

L'État a donc intérêt, sans délai, à se séparer de ces terrains devenus inutiles à la poursuite de sa mission, à céder les parcelles qui peuvent l'être et, le cas échéant, les surfaces au milieu agricole pour les parcelles reconfigurées, à potentiel, qui le permettent.

2.3. Mais un faible enjeu financier

Lors de la prise de connaissance des éléments de l'audit, la DGITM a fait part à la mission du faible enjeu de valorisation financière de ces parcelles délaissées (bords de routes, talus, fossés, proximité de zones bruyantes, terrains inaccessibles, inconstructibles, ...), les parcelles de valeurs ayant été généralement vendues et le reste étant difficilement vendable.

Cette direction générale estime également que :

- « lorsque le domaine public routier (DPR) n'est pas scindé, les parcelles sont prises en compte dans la comptabilité des « encours routiers » et leur valorisation est liée à la méthode de calcul qui prend en compte les ratios de km et de surface par catégorie de voie avec un calcul du coût de remise à neuf du patrimoine. C'est le potentiel de service qui est valorisé dans les encours

routiers, norme comptable n°6 de l'État⁴ (évaluation à la date de clôture de l'exercice au coût de remplacement déprécié⁵) ;

- lorsque le domaine est scindé, il n'appartient plus au DPR, mais il est versé dans le domaine privé de l'État, hors route » et se trouve transféré pour gestion au ministère chargé des finances (DIE, ex-France Domaine) dès l'instant où la, ou les, parcelles sont déclarées inutiles à l'exploitation routière et ont vocation à être cédées. »

Ce faible enjeu financier a été corroboré par l'examen des quatre itinéraires tests.

⁴ **extrait de la norme comptable n°6** : ...les routes et autoroutes, barrages et les ouvrages d'art qui leur sont associés, sont évalués à la date de clôture au coût de remplacement déprécié. Cette méthode est une évaluation fondée sur l'estimation du coût de remplacement du bien par un actif similaire qui offrirait un potentiel de service identique. Il est égal pour la valeur brute au coût de reconstruction à neuf, qui est minoré d'une dépréciation correspondant au coût estimé à la date de clôture de remise en état des actifs concernés. À la date de clôture, cette valeur calculée est comparée avec la valeur comptable. La valeur comptable correspond au coût de remplacement déprécié à la date de clôture précédente augmenté, s'il y a lieu, des dépenses immobilisées de l'exercice, et de la variation de la dépréciation relative aux coûts de remise en état de l'exercice constatée entre les deux dates de clôture. L'éventuel écart positif ou négatif qui en résulte est comptabilisé en situation nette sous le libellé « écart de réévaluation ».

⁵ p 96 de la norme 6

3. Une connaissance du patrimoine routier « délaissé » qui reste à consolider sur le plan comptable

3.1. Une mise en œuvre partielle des recommandations de l'audit de 2009

La mission d'audit d'avril 2009 avait formulé des recommandations portant sur :

- **la traçabilité des documents et les mouvements au sein du TGPE :**

La mise à disposition des systèmes d'information numériques, au plus près des gestionnaires routiers, a permis de combler certaines lacunes relevées dans l'audit de 2009 sur la traçabilité des documents, et d'apporter une connaissance précise du patrimoine physique routier dans les DIR et les DREAL qui peut être considérée comme satisfaisante.

Le basculement des données du TGPE dans Chorus RE-FX ne s'est cependant pas effectué dans les meilleures conditions, et la revue des données patrimoniales est encore en cours dans les services au moment de ce nouvel audit.

- **l'exhaustivité :**

La délimitation du domaine public routier n'a pas été réalisée, au sens strict du terme, pour l'ensemble du réseau.

Il faut cependant préciser que les opérations de délimitation auraient nécessité l'intervention de nombreux géomètres, pour des milliers de parcelles à redécouper, avec des coûts financiers extrêmement importants. Le ministère, responsable des routes nationales, ne dispose pas des crédits pour couvrir ces milliers d'opérations, et, il n'est pas prouvé que, de cette manière, les crédits budgétaires auraient été utilisés de la meilleure façon qui soit. C'est la raison pour laquelle la mission ne reprend pas en tant que telle la recommandation initiale.

La loi de 2004 sur le transfert aux collectivités territoriales du réseau routier national d'intérêt local (RNIL) a été globalement appliquée et les transferts opérés. Il reste toutefois, ici ou là, certains délaissés relatifs au RNIL qui n'ont pu être transférés avec la voirie principale, faute d'accord local finalisé avec certains conseils départementaux. Il s'agit notamment d'écarts d'interprétation des articles L 2111-1 et 2 du CG3P relatifs à la notion « d'aménagement indispensable à l'exécution des missions de service public et d'accessoire indissociable » comme les espaces verts liés aux routes transférées, ou encore des voies que les collectivités n'acceptent pas de prendre en charge tant que des travaux de réfection n'aient été conduits. Les services connaissent bien ces délaissés adossés au « RNIL », qui restent identifiés comme « à transférer ».

- **la documentation et la formation**

La mission d'audit actuelle n'a pas observé de méconnaissance des textes et instructions DGITM auprès des services constituant l'échantillon retenu.

La formation des gestionnaires est apparue satisfaisante, la mission retient localement une compétence foncière affirmée, fragile toutefois. Les effectifs des équipes chargées de la gestion foncière, aussi bien en DIR qu'en DREAL, sont en effet réduites d'année en année, au point de n'avoir bien souvent qu'une dernière personne compétente encore affectée à ces tâches. Les personnels, qui possèdent la connaissance et qui étaient la plupart du temps déjà dans les services fonciers des DDE, quittent les services, en mutation ou en retraite, sans pouvoir transmettre cette connaissance très technique à leurs successeurs, puisqu'il n'y en a pas de nommés à leur départ. La mission d'audit invite donc, dans ces conditions, les services à formaliser, si ce n'est déjà fait, les procédures

foncières, y compris celles des délaissés pour permettre une transmission de la connaissance afin pouvoir faire face à leurs obligations le moment venu.

Recommandation 1. DIR : Formaliser les processus et procédures interne de gestion des inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétence. Objectif : 2021

De nombreux outils informatiques ou cartographiques sont utilisés par les services ainsi qu'il est développé au chapitre 3.4. ci-après, et la mission n'a pas relevé de défauts de moyens matériels mis à disposition des gestionnaires fonciers.

- **l'organisation des services**

La purge des bases de données n'a été réalisée que partiellement et au coup par coup, dossier par dossier, lorsqu'une occurrence se présentait. Les ministères, MTES comme ministère chargé des finances, n'ont pas réussi à mobiliser les forces et les moyens nécessaires pour y parvenir, essentiellement pour les quatre raisons suivantes.

Ce domaine de gestion ne fait pas partie des priorités des ministères, les effectifs gestionnaires sont en baisse dans tous les départements ministériels, les services de l'État sont en restructuration permanentes depuis plusieurs années comme il est dit précédemment, et le besoin de crédits pour y faire face aurait été considérable (des centaines de milliers d'euros, ne serait-ce que pour les frais de bornage).

Les services possèdent toutefois une bonne connaissance du DPR. Ils repèrent parfaitement les parcelles devenues inutiles et qu'il faudrait céder.

La répartition des rôles : la mission n'a pas détecté dans ce domaine foncier de confusion des rôles de chacun. Les services connaissent très bien les limites de leurs attributions, et les rouages administratifs. Ce n'est pas cette raison qui entrave le nettoyage des bases de données et l'accélération des cessions de délaissés routiers ainsi qu'il est expliqué précédemment.

La mise en service des opérations nouvelles : les services de maîtrise d'ouvrage, confiés aux DREAL, sauf en Île-de-France, cherchent très en amont à réduire les empreintes des nouveaux ouvrages, réduisant ainsi le nombre et les surfaces de délaissés potentiels après mise en service du linéaire routier.

La mission a toutefois constaté que la qualité des dossiers de maîtrise d'ouvrage remis aux DIR par les DREAL n'est pas optimale ; les dossiers devant être régulièrement complétés du fait de parcelles non reconfigurées après projet. La recommandation de l'audit de 2009 peut ainsi être reconduite.

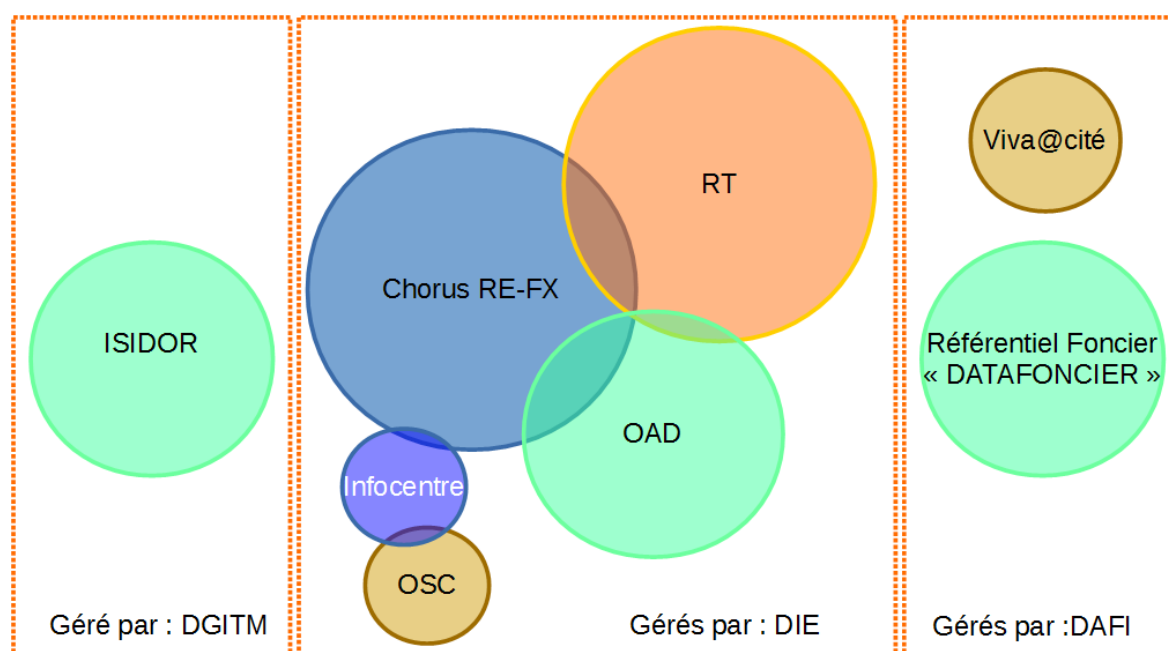
Recommandation 2. Services de maîtrise d'ouvrage (SMO_DREAL) : Fournir systématiquement à l'exploitant routier (DIR), simultanément à la mise en service de l'ouvrage, un plan de délimitation du DPR ainsi qu'un plan des acquisitions foncières réalisées et des excédents, hors emprise routière, à aliéner (délaissés). Objectif immédiat.

La scission entre DREAL, maître d'ouvrage, et DIR, maître d'œuvre et exploitant, réalisée en 2006 dans l'esprit de la loi MOP veillant à différencier les deux fonctions n'est pas de nature à optimiser le fonctionnement des services sur la question de la gestion du domaine routier. En période de recherche d'optimisation du fonctionnement des services de l'État, un rapprochement de ces deux

structures et une intégration de la fonction de maîtrise d'ouvrage d'opérations routières dans les DIR, services gestionnaires de la route, serait sans doute opportun.

3.2. Les multiples outils de l'inventaire physique et comptable des délaissés routiers

Les travaux d'inventaire ont pour objet de produire et de fiabiliser les éléments nécessaires à la détermination du patrimoine de l'État et de sa valorisation. Cela nécessite notamment le rapprochement de l'inventaire comptable avec l'inventaire physique. La mission a constaté que si les applications étaient nombreuses pour conduire ou vérifier les inventaires, elles étaient dédiées à des domaines spécifiques, sans possibilité de donner une vision globale et par ailleurs très peu communicantes entre elles. Au final, elles ne permettent souvent pas le rapprochement des deux inventaires.



Panorama des outils rencontrés par la mission au niveau national

3.2.1. Les applications informatiques sont nombreuses au niveau national mais ne permettent pas un suivi unifié

La mission a tout d'abord constaté que les administrations centrales rencontrées (qu'il s'agisse des services de la direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM), de la direction des affaires immobilières (DAFI), ou de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)) ne disposent d'aucun outil unique, commun (à part l'outil comptable Chorus RE-FX cf. ci-après) pour suivre la question du patrimoine routier et de ses délaissés.

Néanmoins, chacune dispose d'outils spécifiques qui peuvent être mobilisés par le niveau central et, pour certaines, par le niveau local afin d'effectuer certaines recherches (patrimoine, cessions ...). Le tableau ci-dessous compile les applications présentées aux missionnés avec leur domaine d'emploi et leur utilisation possible concernant les délaissés :

Nom	Service	Domaine d'utilisation	Intérêt pour la gestion des délaissés
ISIDOR	DGTM	Gestionnaire de patrimoine routier avec accès à toutes les données relatives à la connaissance de la route et de ses équipements.	Permet d'identifier les routes en cours de déclassement.
OSC	DIE	Outil de suivi des cessions mis en place en 2012. Permet d'assurer le suivi des procédures de cessions de l'État pour les acteurs des services locaux et centraux de France Domaine ainsi que des ministères de consolider l'ensemble des données liées aux cessions en temps réel. Il s'agit d'une application web qui porte certaines données de Chorus (n° RE-FX, n° du contrat de cession) mais aucun interfaçage avec Chorus n'a été réalisé.	Permet de connaître les cessions réalisées dans l'année et leurs montants. Donne les prévisions de recettes du CAS « immobilier ».
Le référentiel foncier « datafoncier »	DAFI	Cartographie de la domanialité s'appuie sur l'exploitation des fichiers fiscaux (mise à jour des informations cadastrales, MAJIC) qui permettent de répertorier la domanialité publique. Le référentiel foncier permet de croiser ces données de localisation de foncier public avec des informations issus des SIG régionaux (PPR, règles d'urbanisme, SCoT, cadastre, orthophotoplan...) pour identifier les sites à enjeux pour le logement.	Accès direct sur le site de la DAFI par l'ensemble des services, permet d'identifier les parcelles « route » sur un itinéraire. Mais données de 2014 et doit être actualisé en 2019.
Viv@cité	DAFI	Application nationale pour suivre la mobilisation du foncier en faveur des logements. A partir de listes préfectorales.	Concernent très rarement les délaissés routiers.
RT (référentiel technique)	DAFI	Outil à vocation de gestion : reprend des données de RE-FX, notamment la liste d'adresse et de certains éléments qui intéressent la gestion tels que la consommation de fluides, effectifs sur le site, etc qui sont rentrés par les services.	Via recherche à la commune, permet de sortir une fiche de synthèse terrain par bien avec sa description. Les sections cadastrales sont rarement remplies.
OAD (outil d'aide à la décision)	DAFI	Permet via des filtres de regrouper des biens pour faire des analyses communes, de croiser les fiches de RT. Par exemple « toutes les fiches Écologie » ou « fiches CVRH+ écoles ».	Via recherche à la commune, possibilité de faire un extrait avec le code RE-FX, la surface, la nature du bien, le ministère utilisateur
Chorus RE-FX	DIE	L'application Chorus développée par l'agence pour l'informatisation financière de l'État (AIFE) comprend le module RE-FX qui permet de suivre, l'inventaire physique immobilier, les données relatives à l'occupation des immeubles, la nature, la fonction et la description des biens. Il regroupe l'ensemble des biens gérés par l'État et ses opérateurs. Depuis 2009, l'inventaire comptable	Dans cet ensemble, les délaissés sont difficiles à retrouver. Sans le numéro Chorus, la recherche difficile par adresse. Pas de représentation cartographique associée.

		du parc immobilier contrôlé par l'État est également tenu dans Chorus par intégration du module de comptabilité auxiliaire des immobilisations (FI-AA) au module RE-FX. Les données représentent plus de 200 000 surfaces locatives, plus de 71 terrains ⁶ .	
Infocentre immobilier	DIE	Outil web qui permet de consolider et de restituer des données immobilières provenant de différentes sources (principalement les données de l'inventaire immobilier de l'État issues de Chorus RE-FX et celles de l'outil de suivi des cessions (OSC) mais aussi des enquêtes SPSI et les résultats des audits bâtimentaires et accessibilité).	Pas de restitution spécifique sur les délaissés.

Tableau des outils et de leur domaine d'emploi

En définitive, la mission constate que :

- **ces outils sont au mieux des outils de consultation, mais aucun d'entre eux ne permet de dresser une vue d'ensemble des parcelles considérées comme délaissées et ainsi d'en évaluer les enjeux de manière globale ;**
- la base de donnée Chorus RE-FX nécessite un travail de nettoyage et de mise à jour important de la part des services des domaines (les voies du domaine public routier sont cadastrées sur certaines sections alors qu'elles ne devraient pas l'être, les noms des utilisateurs sont multiples pour un même ministère (changements de noms successifs), des parcelles affectées à un ministère appartiennent à un autre, etc) ;
- lors des tests réalisés en direct par la mission dans les bureaux de la DAFI pour rechercher, avec ces différents outils, des parcelles potentiellement considérées comme délaissés routiers, le travail a souvent été fastidieux et les résultats obtenus n'ont pu donner une assurance qu'il s'agissait de la parcelle recherchée (du fait de l'absence du numéro de parcelle cadastrale, de l'absence d'outils de représentation cartographique associées, etc) ;
- Seul le « référentiel foncier » a permis de réaliser ces identifications, mais l'absence de mise à jour des données cadastrales (données de 2014 avec actualisation prévue en 2019) est un frein à son utilisation. De plus, il n'est que très peu connu des services qui ont donc localement développé leurs propres outils opérationnels.

Recommandation 3. DAFI : Mettre à jour le référentiel foncier dit « datafoncier » plus régulièrement (chaque année si possible) et faire connaître cet outil de consultation aux services déconcentrés et en particulier aux DIR. Objectif : dès 2020

3.2.2. Les services disposent de tableaux et de représentations cartographiques

Dans les quatre sites visités, les services disposaient de tableaux des parcelles mis à jour régulièrement et, en complément, des outils de représentations cartographiques de type SIG plus ou moins développés⁷. Le travail de repérage des délaissés routiers est effectué par commune - l'élément déclencheur étant le plus souvent une demande d'acquisition d'une parcelle par un riverain

⁶ Dans Chorus, les « terrains » sont identifiés et à ces « terrains » sont rattachées des parcelles cadastrales.

⁷ Les SIG de la DIR Est et Cofiroute mettent par exemple d'une certaine couleur les parcelles selon l'intérêt porté par des acquéreurs ou la situation du bien (vente effectuée ou en cours).

ou une collectivité - et le service étend ensuite son repérage à l'ensemble des délaissés de cette commune.

La mission a apprécié le travail effectué par une DIR⁸ qui, avec l'aide de la DDFiP (qui a mis à disposition deux stagiaires), a réalisé l'inventaire de l'ensemble des parcelles sur un département, y compris celles éloignées de son réseau routier en réalisant des cartographies à différentes échelles des communes afin d'y procéder ensuite à l'ensemble des recherches de propriétés.

Le défaut de ces démarches menées par commune est l'absence de vision d'ensemble du patrimoine : comme à l'échelle nationale, il est impossible de connaître le nombre et la situation des délaissés, même par itinéraire. Un directeur a donné l'exemple d'une société nationale d'aménagement qui demandait sur quels terrains elle pouvait déposer de la terre issue de ses travaux ; la DIR concernée était dans l'incapacité de répondre à cette question si la société ne proposait pas un lieu précis.

3.2.3. La connaissance du patrimoine routier, et notamment des « délaissés », est localement plutôt bonne

Malgré ces difficultés, l'analyse faite par la mission d'audit sur les délaissés relatifs aux différents itinéraires de l'échantillon a montré que les services avaient une bonne connaissance du patrimoine des délaissés et des différentes situations de ceux-ci. Dans l'ensemble, les parcelles de délaissés les plus importantes, après analyse des districts pour confirmer leur inutilité, ont été remises aux services des domaines. Les parcelles restantes sont non seulement en faible nombre mais représentent vraisemblablement des valeurs de cession peu élevées, s'agissant pour la plupart de parcelles en zone interurbaine.

Échantillon	RN 10 de Bordeaux à Angoulême	A 11 de Nantes à Angers	RN 6 Sortie de Paris- A5	A31 Nancy – Thionville (frontière luxembourgeoise)
Organisme gestionnaire	DIR Atlantique	Cofiroute	DIR Île-de-France	DIR Est
Nombre de parcelles potentiellement cessibles	16 parcelles	Moins de 10 parcelles	15 parcelles (dont 10 transférées à GPA)	Aucune, car placées en attente de décisions pour le projet A31bis.

Nombre de parcelles potentiellement cessibles identifiés sur les échantillons

Si la connaissance du patrimoine est correcte, l'inventaire comptable, et en particulier la base de données Chorus RE-FX, mérite d'être apurée sans délai. Ce travail est avant tout de la responsabilité de DGFIP, après rapprochement avec les inventaires des services routiers.

La mission d'audit rappelle également aux services, DIR et DREAL, l'obligation réglementaire de tenue des inventaires patrimoniaux, y compris des délaissés routiers, à présenter annuellement aux services chargés des finances (D(R)DFiP) pour confrontation et mise à jour respective.

⁸ Il s'agit de la DIR IdF.

Recommandation 4. DIR et DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des « délaissés », dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines. Objectif dès la fin de l'année 2020.

3.3. L'inventaire comptable paraît devoir être amélioré

3.3.1. Rappel de la méthodologie d'évaluation du patrimoine routier

La mission s'est interrogée sur la comptabilisation du patrimoine des délaissés. Dès la réunion d'ouverture de l'audit⁹, la DGITM, avait affirmé « qu'il n'y avait pas d'enjeu de valorisation car :

- si le domaine n'est pas scindé, les parcelles sont dans les encours routiers. Cela est lié à la méthode de calcul qui a pris en compte les ratios de km et de surface par catégorie de voie avec un calcul du coût de remise à neuf ;
- s'il est scindé, il n'appartient plus au DPR, mais est dans le domaine privé de l'État, hors route ».

Lorsque la mission a souhaité connaître la valorisation d'une parcelle délaissée dans Chorus RE-FX, la réponse de la DIE a été celle-ci : la parcelle « *n'est pas rattachée à une fiche immobilisation en service (FIES) dans Chorus FI-AA car les routes sont valorisées globalement au coût de remplacement déprécié sans distinction des différentes infrastructures* ».

La méthode de calcul est rappelée dans le rapport du CGEDD n°005096-01 d'avril 2007 « audit sur l'estimation du patrimoine routier national non concédé » en indiquant qu'elle est issue du rapport SETRA d'août 2005 :

« Pour la valeur à neuf, cette méthode s'appuie principalement sur les longueurs et caractéristiques (profil en travers, statut, localisation urbaine ou non, et classe de relief) extraits de la base « SICRE » (ou estimées à partir de ses données comme le relief et les surfaces de chaussées) et sur des ratios de coût kilométrique par catégorie de routes et d'environnement, déterminés à "dire d'expert" sur la base de coûts constatés, principalement sur la période 1990-2000 ».

Pour la dépréciation, la méthode évalue le coût de remise à neuf des chaussées, à travers l'indice de qualité du réseau national (IQRN), et le coût de remise à neuf des ouvrages d'art à travers l'indice de qualité des ouvrages d'art (IQOA) et des études de cas représentatives. Les tunnels sont dépréciés [...], des coûts de mise aux nouvelles normes de sécurité (qui n'étaient pas en vigueur en 1990-2000). Les autres composants du patrimoine routier ne sont pas dépréciés, soit parce qu'ils ne s'usent pas ou peu (foncier, terrassements) soit parce qu'ils font l'objet de réparations annuelles ou de renouvellement (dispositifs de retenue, signalisation, équipement) dont on estime, faute de disposer d'un outil spécifique qu'ils permettent de les maintenir à un niveau stabilisé ».

En résumé, il faut donc entendre que la valorisation du patrimoine a été calculée globalement avec des ratios assez génériques qui englobe l'ensemble du patrimoine et de ses délaissés qui y étaient associés à ce stade. Il en résulte que la part des délaissés est considérée comme résiduelle et non significative rapportée au montant du patrimoine routier qui s'élève à 128 Md€ en 2018¹⁰.

⁹ CR réunion d'ouverture de l'audit du 7/11/18

¹⁰ Source : Cour des comptes - NECI 2018 p 5 et 18.

3.3.2. La situation dans Chorus

En 2006, la Cour des comptes avait réalisé, à la demande du Sénat¹¹, une enquête relative à la gestion immobilière du ministère de l'Équipement. La Cour des comptes soulignait une connaissance insuffisante par le ministère de l'inventaire physique de son patrimoine. À l'époque, le recensement du patrimoine était assuré dans le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) dont la responsabilité incombait au ministère des finances. La Cour reprochait à notre ministère « un système national « peu performant », des méthodes et des outils de travail obsolètes présentant de graves lacunes, erreurs ou omissions et un manque de lisibilité du système ». Dans cet inventaire, seules les surfaces bâties accueillant les activités d'administration ou d'exploitation des services étaient correctement saisies. En revanche, le foncier non bâti affecté aux infrastructures publiques routières, portuaires ou aéronautiques n'était pas correctement recensé.

Depuis ce constat, la situation a peu évolué. Chorus a été déployé en 2009 dans les ministères et constitue l'outil comptable et budgétaire pour tous les services de l'État. Le module RE-FX de Chorus, socle de référence des données de la politique immobilière de l'État, retrace l'inventaire physique de son parc immobilier. Il est articulé avec le module de comptabilité auxiliaire portant l'inventaire comptable des actifs immobiliers (FI-AA). Il s'agit d'une comptabilité patrimoniale permettant de certifier l'actif au bilan de l'État et fondée sur une valeur d'usage.

Chorus RE-FX ne permet pas en tant que tel une gestion du patrimoine mais contient des informations sur les surfaces occupées.

La valorisation du patrimoine immobilier dans le compte général de l'État (CGE) a toutefois fait, à plusieurs reprises, l'objet d'une réserve substantielle de la Cour des comptes au regard des « incertitudes fortes qui pèsent toujours sur le recensement et la valorisation du patrimoine immobilier de l'État ». La Cour souligne que les données du parc immobilier traitées dans Chorus RE-FX, qui « proviennent de systèmes antérieurs hétérogènes n'ont été ni mises en cohérence, ni fiabilisées de manière satisfaisante ». La mission ne peut que confirmer cette situation aujourd'hui encore.

S'agissant des délaissés routiers, au 1er décembre 2018, l'inventaire de Chorus RE-FX comptait 3 742 terrains déclarés délaissés routiers gérés par le MTES pour une contenance cadastrale de 7 872 hectares (ha)¹².

Sur ces 3 742 terrains et 7 872 ha :

- 118 terrains ne disposent pas de surface mais sont valorisés pour 12 345 885 €,
- 1 062 terrains ne sont ni métrés, ni valorisés (soit 28 % des terrains),
- 2 562 terrains sont métrés. Parmi ces 2 562 terrains, 20, pourtant affectés à la route, ne sont manifestement pas des délaissés routiers puisque relevant soit des affaires maritimes, soit de l'aviation civile, soit d'opérations d'aménagement fonciers. Ces vingt terrains représentent 44 ha et sont valorisés à hauteur de 20 M€. Sur les 2 542 autres terrains qui peuvent être affectés à la route, 1 071 terrains sont métrés (1 940 ha) et valorisés à hauteur de 67 723 011 €.
- seulement 1 206 terrains, soit 32 % de l'ensemble des terrains, sont valorisés dans la base de données des terrains enregistrés, pour un montant total de 100 105 795,45 €. Ces terrains sont rattachés à 25 352 parcelles cadastrales.

¹¹ Cette enquête a été adressée à la commission des finances du Sénat le 9 mars 2006 en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

¹² Extrait de la base de données de Chorus RE-FX adressé à la mission par la DIE le 12 mars 2019.

- 2 692 terrains sont issus de la bascule du TGPE dans Chorus, représentant 5 465 ha, soit près de 70 % du patrimoine inventorié dans Chorus RE-FX. 92 % de ces terrains ne sont toujours pas valorisés. Les 8 % valorisés ne représentent qu'un peu plus de 9 millions d'euros. Ce constat montre que lors de la bascule dans Chorus, la consolidation de la base existante avec l'évaluation du patrimoine n'a pas été faite.
- 1 033 ha sont situés en Île-de-France, soit 13 % du patrimoine en surface. Ils représentent une valorisation globale de 46 481 033 € soit 46 % du patrimoine total national aujourd'hui valorisé.
- 454 terrains seulement sont enregistrés comme « remis aux services des Domaines ». Ils sont quasiment tous valorisés et métés (à 8 exceptions près, qui ne sont ni métés, ni valorisés et 23 terrains métés mais non valorisés). Ces biens déclarés inutiles et remis aux Domaines représentent 12 % des terrains, 497 ha soit 6 % de la surface du patrimoine des délaissés routiers enregistrés et 11 089 322 € soit 11 % de la valeur du patrimoine déclaré.

Ce constat illustre l'imprécision de la base de données patrimoniale des délaissés routiers de l'État. **La mission, par extrapolation, évalue le patrimoine des délaissés routiers à 310 millions €¹³, soit 0,2 % du patrimoine routier national total, intégrant le domaine public routier national.**

Pour autant, afin de fiabiliser cette base de données comptable, un travail devrait être engagé par les services du ministère en charge des routes. Le domaine public routier national, notamment le réseau non concédé, doit être défini partout. Les parcelles propriété de l'État non utiles à l'exploitation de la route doivent ensuite être déclarées inutiles et ainsi remises aux services des domaines pour cession. Un autre travail pourrait en parallèle être engagé par les services fiscaux visant à évaluer la valeur des 68 % de terrains aujourd'hui connus et non valorisés. Ce travail pourrait être réalisé par la méthode de la comparaison¹⁴, sur les 2 500 terrains restant à évaluer soit 2 à 300 terrains par pôle d'évaluation, ce qui semble faisable sans bourse déliée.

Afin de mener ce travail de définition du réseau routier national, les services du MTES doivent mobiliser les compétences et effectifs existants sur la thématique du foncier aujourd'hui éparpillés en DREAL, DIR, voire en DDT(M). La mission préconise que ces effectifs soient regroupés au sein d'une seule structure, en DIR compte tenu de son professionnalisme en matière de gestion et ses capacités d'inventaire et de géomatique, afin d'engager une action d'inventaire exhaustif des délaissés routiers, de définir précisément le domaine public routier national et de formaliser les déclarations d'inutilité de toutes les parcelles propriétés de l'État qui ne sont pas nécessaires à l'entretien et à l'exploitation des routes nationales.

Recommandation 5. DIR, DREAL, DDT : Regrouper au sein d'une seule structure, dans chaque DIR, les compétences foncières éparpillées en DIR et DREAL, et éventuellement DDT. Calendrier à fixer par le ministère.

¹³ Seuls 1206 terrains délaissés routiers sont valorisés dans Chorus RE-FX à hauteur de 100 M€ soit une valeur moyenne de 100 M€/1206 = 83 k€/terrain. Sur cette base, par extrapolation, si les 3742 terrains délaissés routiers étaient valorisés, on obtiendrait une valeur de ce patrimoine égale à 3742 * 83 k€ = 310 M€. Le patrimoine routier est estimé à 128 milliards d'euros. Les délaissés représenteraient donc 0,310/128 = 0,2 % du patrimoine.

¹⁴ La méthode consiste à comparer le terrain à évaluer avec des biens équivalents, situés à proximité et vendus (prix au m² du marché) et de la constructibilité du bien qui peut être totale ou partielle en fonction du document d'urbanisme en vigueur. Les évaluations sont perfectibles d'autant que les évaluateurs n'ont plus le temps de se déplacer sur place. Dans de très rares cas, l'évaluation est faite en tenant compte des spécificités de la parcelle et des recettes ou des loyers que la parcelle peut engendrer (présence d'une antenne de télécommunication par exemple)

L'identification des délaissés routiers s'améliore malgré tout, mais un travail important reste à accomplir dans chaque DIR et DREAL, les travaux réalisés ne sont pas suffisants pour permettre un rapprochement des inventaires physiques et comptables.

Recommandation 6. DIR, DREAL : Valoriser dans Chorus RE-FX, au moment du rapprochement annuel des inventaires avec DDFiP, les parcelles délaissées qui ne le sont pas. Dès la fin 2019.

4. Une gestion très déconcentrée, peu soutenue nationalement et de moins en moins incitative

La mission a constaté un réel éloignement du sujet de la part des différents services centraux et surtout une absence de vision d'ensemble des enjeux en présence. Cette tâche de gestion des délaissés est ainsi déconcentrée dans les services des DIR qui disposent de peu de moyens, pour des démarches souvent longues et fastidieuses. Parallèlement, les incitations financières en termes de retour de cession disparaissent au gré de changements de la charte du BOP « Cas immobilier ».

4.1. Une gestion « délaissée » par l'administration centrale...

Que ce soient dans les directions de la DGITM, au sein de la DAFI, ou auprès de la DIE, aucune des administrations ne dispose d'un processus permettant de lui donner une image de l'étendue de ce patrimoine des délaissés et des enjeux afférents.

4.1.1. Tant au sein des directions de la DGITM...

Aux questions posées par la mission sur la nature des informations dont dispose la DGITM sur le dossier lui permettant de connaître l'étendue du patrimoine des délaissés, les démarches en cours (les déclassements par exemple), les incidents qui se produisent sur ces parcelles, les réponses restent évasives.

De même, la mission note l'absence d'un système d'information national sur le sujet. Certes, il existe des informations dans le système d'information « ISIDOR », telles que les voies en cours de déclassements, mais la DGITM découvre encore aujourd'hui des biens dont elle a la responsabilité¹⁵. Chaque année, des DIR indiquent que des bretelles, des voies de desserte, s'avèrent appartenir à l'État¹⁶.

Le cas est identique, tant dans les services qui suivent les projets routiers (sous direction ARN), que dans ceux qui ont la tutelle des sociétés autoroutières (sous direction GCA). L'incapacité du niveau national à avoir une représentation globale des projets abandonnés ou des parcelles inutiles à l'exploitation du réseau, des surfaces et valeurs correspondantes est avérée.

Une seule initiative nationale est à souligner : il s'agit d'une campagne d'identification de parcelles à céder lancée par la DGITM auprès des DIR par note du 13 janvier 2012 et qui a fonctionné jusqu'en 2015. Il faut souligner qu'à cette période, un intéressement des services était effectif par le mécanisme du BOP « CAS Immobilier » permettant de récupérer une partie des sommes pour construire ou rénover des centres d'entretien et d'intervention (CEI). Au total, selon la DIT, « pour 15M€ de vente, seuls 5M€ ont été perçus par le ministère, ce qui a permis de construire 4 CEI (Chambéry, Aubenas, Lormont, Gouzon) »¹⁷.

La mission a pu constater, dans certaines DIR, qu'un suivi des cessions était effectué et qu'un retour leur était attribué par la DGITM comme le montre le tableau suivant.

¹⁵ La DGITM a signalé l'exemple d'un pont tournant de Marseille où il a fallu affecter 300 000 € avant de le transférer à la collectivité (CR réunion d'ouverture de l'audit).

¹⁶ La mission a relevé des écarts importants entre le linéaire du réseau routier national répertorié dans la base de donnée ISIDOR et les chiffres de la DIT qui n'intègrent manifestement pas le linéaire pourtant important des bretelles.

¹⁷ CR réunion d'ouverture d'audit.

Total recouvré au 10/11/2017:		797660
DIR :		
Montant à déléguer aux Services (DIR)	Atlantique	24 000
	Centre-Est	75 000
	Centre-Ouest	6 000
	Est	30 000
	Île-de-France	27 000
	Massif Central	72 000
	Méditerranée	23 000
	Nord	26 000
	Nord-Ouest	26 000
	Ouest	70 000
	Sud-Ouest	19 000
	TOTAL	398 000

Tableau DGITM fourni par la DIRA.
Le montant de 398 000 € est à comparer avec les 797 660 € recouverts.

Pour accompagner cette campagne, un réseau national « foncier routier » a été installé dont la première (et semble-t-il dernière) réunion s'est tenue le 30/03/2012 en présence de la sous-directrice de la gestion du réseau routier non concédé et du trafic (GRT). Il s'agissait de « *mettre en place une méthode et une organisation pour la réalisation d'un inventaire du patrimoine foncier routier¹⁸* ». Il y était rappelé les enjeux de responsabilité (entretien et sécurité) mais aussi l'intérêt de valoriser ces biens avec une « démarche d'optimisation afin de récupérer de l'argent sur le patrimoine foncier ».

En dehors de la note succincte de janvier 2012, il n'y a pas eu de formalisation plus détaillée ni, *a fortiori*, de politique établie dans ce domaine. La DGITM s'est contentée d'assurer le suivi de cette procédure et de tenir la liste des biens cédés jusqu'en 2015.

Même si le dispositif de retour de cession est devenu moins incitatif, il relève de la DGITM de fixer des objectifs et d'accompagner les services qui, dans le cas présent se sentent seuls et peu soutenus dans cette démarche. La mission estime nécessaire de refaire fonctionner le groupe de travail foncier pour permettre les échanges d'expérience et doter l'administration centrale d'une vue d'ensemble sur le travail qui reste à faire.

Recommandation 7. DGITM : Maintenir un dispositif de pilotage national et d'échanges avec les services fonciers des DIR, et éventuellement des DREAL dans l'hypothèse d'un regroupement. Objectif : à relancer si possible en 2019

4.1.2. ...qu'auprès des services de la DAFI...

La DAFI ne dispose pas non plus d'une connaissance globale des délaissés ni de système d'information géographique dédié. Elle suit ce dossier par le biais de la gestion du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'État », PLF 2006, programme LOLF 723. Ce CAS est alimenté par le

¹⁸ CR de réunion de lancement cession du 30/03/12

produit des cessions de biens immobiliers de l'État et par les redevances domaniales perçues par lui. Il a vocation à financer l'entretien et les investissements immobiliers de l'État.

Les ventes des délaissés routiers ont constitué un apport régulier pour le CAS immobilier. En effet, les DIR étaient incitées à céder ces délaissés pouvant devenir coûteux (entretien des parcelles, chutes d'arbres, expulsion suite occupation illicite ...), d'autant que même inoccupés, les dépenses afférentes à ces biens sont à la charge du dernier occupant, jusqu'à la vente effective. Les ressources issues des cessions ont permis, grâce au CAS Immobilier, de financer la réalisation du programme de construction de nouveaux CEI ainsi qu'il est dit plus haut.

L'Outil de Suivi des Cessions (OSC), base de données développée par la DGFIP et renseignée par les DDFIP, permet d'identifier les cessions réalisées ou à venir et les encaissements ; il est accessible à la DAFI. En 2018, plus 1,2 M€ correspondaient à des biens identifiés « route » :

Service	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Total
DGITM/DIT	208 776,50 €	2 295,00 €	175 000,00 €	14 592,00 €	43 252,50 €	1 926,00 €	1 202 110,85 €
	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	
	52 448,50 €	0,00 €	40 332,00 €	250 480,00 €	215 543,35 €	197 465,00 €	

Extrait du tableau DAFI des cessions 2018 (par mois)

La DAFI réalise donc un suivi au fil de l'eau de l'ensemble des cessions des délaissés routiers sans être pro-active sur ce sujet et sans même apporter son soutien aux services déconcentrés en la matière. Ainsi, la DAFI ne fait pas la promotion de l'outil « référentiel routier » placé sur son site intranet auprès des DIR.

4.1.3. ... ainsi que des services de la DIE.

Selon la direction de l'immobilier de l'État (DIE) le dossier est resté « en jachère ». Les ministères affectataires devaient remplir le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) versé dans Chorus RE-FX pour que les domaines puissent ensuite l'intégrer dans l'inventaire, mais les services n'ont pas fait ce travail, faute de moyens humains à y consacrer. Selon la DIE, « la DAFI a considéré que c'était un travail monstrueux et sans enjeux économiques, car il s'agissait principalement d'inventorier des fossés et talus »¹⁹.

La DIE précise que l'exercice a bien été réalisé sur les opérations importantes ; pour ces opérations, en effet, des marchés sont passés y compris pour effectuer la gestion parcellaire, et la tenue d'un SIG est assuré permettant d'intégrer les données du cadastre et ainsi rendre visible l'actif détenu. Mais sur les autres opérations de moindre ampleur, telles que les délaissés, cela n'était pas le cas, il n'y a pas d'approche « industrielle » sur le sujet.

Elle indique enfin que « c'est la théorie des orpailleurs, car il y a sans doute des cessions intéressantes mais sans assurance d'en trouver ». L'intérêt de la cession est en effet très dépendant de la situation et de la valeur du foncier.

Auprès de cette administration, il n'y a pas d'instruction particulière relative aux délaissés routiers, ce qui laisse l'entière responsabilité de cette mission aux services ministériels.

¹⁹ QCP DIE, entretien du 4/12/18

4.2. ... dont la responsabilité repose entièrement sur les services déconcentrés

Avant les réorganisations successives des services déconcentrés, des services uniques et polyvalents (DDE) centralisaient l'information sur les terrains routiers délaissés et assuraient une gestion de l'entretien et des risques.

Avec le transfert du réseau routier d'intérêt local aux conseils départementaux et la constitution des DIR en 2006, le périmètre de gestion du domaine public a généralement suivi les axes transférés (en application de l'article 18²⁰ de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

Aujourd'hui, les différentes réformes ont rendu l'identification d'un service pour chaque mission difficile entre les DREAL, DIR et DDT. L'information sur les terrains n'est parfois disponible dans aucun des trois services. Quelques parcelles peuvent encore être « découvertes » et attribuées à notre ministère sans que les services aient connaissance qu'elles étaient dans leur patrimoine.

Cependant, il apparaît admis²¹ que les terrains acquis avant 2007 relèvent de la DIR tandis que les terrains acquis depuis 2007 et/ou les terrains acquis pour des projets encore vivants relèvent de la responsabilité de la DREAL.

4.2.1. L'action des DIR

S'agissant des terrains acquis avant 2007 pour un projet réalisé, les DIR :

- assurent le travail de remise à niveau : recensement, identification des parcelles acquises et sans utilité, des parcelles utilisées et délimitation de la part relevant du domaine public ;
- établissent les déclarations d'inutilité ;
- assurent l'entretien jusqu'à cession par les services des-Domains.

S'il s'agit de terrains acquis avant 2007 pour un projet abandonné, les DIR :

- vérifient l'inventaire des terrains existants ;
- établissent les déclarations d'inutilité, en prenant l'avis des DREAL ;
- assure l'entretien des terrains jusqu'à cession par les services des Domaines.

4.2.2. L'action des DREAL

S'agissant de terrains acquis pour un projet dont la réalisation n'a pas démarré, les DREAL :

- assurent l'entretien des terrains ou font appel aux moyens disponibles en DIR pour le faire.

Pour les terrains acquis depuis 2007 dans le cadre d'un projet routier réalisé, les DREAL :

- assurent la délimitation du domaine public routier nécessaire à la bonne exploitation du réseau ; transfèrent les terrains nécessaires à l'exploitation au gestionnaire de la route ;
- établissent les déclarations d'inutilité pour les terrains du domaine privé à céder ;
- restent responsables de l'entretien jusqu'à cession par les services des-Domains.

²⁰ Art. 18 de la Loi du 13 août 2004 : « les routes classées dans le domaine public routier national à la date de la publication de la présente loi, ainsi que leurs dépendances et accessoires, sont transférées dans le domaine public routier départemental ».

²¹ Présentation lors de la réunion du réseau foncier routier du 30-03-2012

Il s'agit de veiller à la bonne gestion de ces nouveaux terrains afin de ne pas alimenter le stock de délaissés. Cette dernière action nécessite un travail de qualité de la part de la DREAL. Les examens par la mission de quelques dossiers reçus par les DIR montrent que le travail n'est souvent pas mené jusqu'à son terme par la DREAL. Même si un plan de bornage est fourni, les parcelles n'ont pas toujours été redécoupées²².

Pour les terrains acquis depuis 2007 pour un projet abandonné, la DREAL :

- établit les déclarations d'inutilité ;
- assure l'entretien jusqu'à cession par les services des domaines.

Enfin la DREAL est responsable des parcelles en compensation environnementale, confiées à l'ONF, à la DIR ou encore, via des baux ruraux, à des exploitants agricoles. La gestion patrimoniale de ces parcelles isolées du DPR est généralement correctement appréhendée et suivie par les services de la DREAL.

4.2.3. L'action des DDT(M)

Les DIR ne s'occupent pas des RNIL pour des raisons géographiques essentiellement, car il y a des départements entiers sans réseau géré désormais par les DIR (pas de RN dans le 06 par exemple). Il revient aux DDT de procéder aux derniers transferts de parcelles dont certaines restent en attente de déclassement vers les communes. La DIT dispose sur l'application ISIDOR du linéaire de routes en attente de déclassement qui représente un peu plus de 209 km.

Route	Longueur (en m)	Route	Longueur (en m)
N2002	40	N2088	20 140
N2004	245	N2090	2 370
N2007	30 393	N2112	1 443
N2009	16 255	N2124	8 019
N2010	7 438	N2134	835
N2012	10 638	N2137	2 434
N2013	12 526	N2150	20 054
N2019	4 232	N2154	202
N2020	4 865	N2164	7 473
N2031	1 811	N2165	3 237
N2043	917	N2174	15 390
N2051	7 805	N2338	370
N2055	19 110	N2350	495
N2066	688	N2537	435
N2079	1 922	N2569	5 992
N2085	1 956	Total	209 730

Section de gestion chaussées routes en attente de déclassement_2018-01-01. Sources DIT- ISIDOR

4.3. Des dispositifs particuliers, en Île-de-France, de délégation à GPA et en Grand Est, où des actions sont prises en charge par le secteur privé

Lors des déplacements dans les sites choisis, la mission a constaté localement des contextes différents en particulier en Île-de-France, mais aussi dans une autre mesure en région Grand Est.

²² Par exemple Opération Mans-le-Tourrier en Dir Aquitaine

4.3.1. Le dispositif en place en Île-de-France délègue une part importante de la mission de cession des délaissés à Grand Paris Aménagement

En Île-de-France, un dispositif a été mis en place en s'appuyant sur la convention fixant les conditions d'intervention de l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) devenue Grand Paris Aménagement (GPA) en qualité de mandataire de l'État pour l'acquisition, la gestion et la cession d'immeubles bâtis ou non bâtis, signée le 27 décembre 2001 avec le ministère chargé de l'urbanisme (actuellement MCTRCT).

Le contrat d'objectifs 2007-2013²³ entre l'État et l'AFTRP (article 7.4) a en effet décidé de « confier à l'AFTRP la gestion des terrains acquis par l'État pour réaliser des infrastructures routières aujourd'hui abandonnées ou dont la réalisation est lointaine ou à confirmer. Ce transfert de gestion s'opérera après affectation à la DGUHC (aujourd'hui DGALN / DHUP) des terrains concernés et dans le cadre du mandat de gestion du 27 décembre 2001 ».

Le foncier routier est ainsi apporté progressivement en gestion à GPA depuis 2009. Celui-ci se rémunère à raison de 3% HT²⁴ du montant de la décision d'attribution. Il emploie 6 ETP (équivalent temps plein) sur la gestion et la valorisation du patrimoine de l'État (MTES/MCTRCT) en Île-de-France auxquels s'ajoute l'appui des services fonctionnels (notamment pour les marchés, les aspects financiers, comptables ou juridiques).

GPA a indiqué que le foncier routier représente 12% du foncier géré en surface, mais il mobilise ses agents dans une proportion plus importante, « d'une part parce qu'il s'agit d'un patrimoine très dispersé, et d'autre part parce qu'il donne lieu à des ventes assez nombreuses et complexes, s'agissant de foncier pour partie bien inséré dans des zones urbaines »²⁵.

4.3.1.1. Un processus en plusieurs étapes

Le processus actuel comporte les étapes suivantes :

- la DIR Île-de-France dresse l'inventaire des parcelles et identifie celles qu'elle souhaite donner en gestion à GPA : il s'agit des parcelles identifiées « État route », considérées pas ses services comme non utiles à l'exploitation de la route (par exemple ne faisant pas partie des projets à court terme ou de besoins d'extension). Il peut néanmoins se trouver quelques rares cas où la DIR Île-de-France a été interpellée sur une parcelle destinée à un projet communal. Dans ce cas, la remise aux services des Domaines est effectuée directement pour gagner du temps ;
- une convention d'utilisation entre la préfecture départementale, assistée de la DDFiP, d'une part, et la DRIEA / DIRIF, d'autre part, identifiant les biens concernés permet de modifier l'utilisateur « État route » en « État Urbanisme ». Cette convention est accompagnée d'une demande de la DIRIF à la DGALN/DHUP de confier les biens en gestion à GPA dans le cadre du mandat du 27 décembre 2001 ;
- la DGALN assure la vérification du dossier et prépare une décision d'attribution permettant la cession ;

²³ Il n'y a pas eu de nouveau contrat d'objectif en raison des diverses fusions et créations ces dernières années : GPA annonce qu'il sera élaboré en 2019. La convention du 27 décembre 2001 est toujours en vigueur.

²⁴ « Pour l'accomplissement de la mission de cession prévue aux articles 4 et 5, l'A.F.T.R.P. perçoit des honoraires au taux de 3 % H.T. (T.V.A. en sus) calculé sur le montant de la décision d'attribution lorsqu'il s'agit de cessions à des établissements publics d'aménagement de villes nouvelles ou à des structures désignées par l'État dans le cadre de Grands Projets Urbains (G.P.U.), et au taux de 3,75 % H.T. (T.V.A. en sus) calculé sur le montant de la décision d'attribution dans les autres cas » Cf. Convention du 27 décembre 2001.

²⁵ QPC du 16/12/2018.

- GPA prend en main, en lieu et place de la DIR Île de France, les différentes phases suivantes jusqu'à la cession : identification d'un acquéreur, saisine de la DGFIP pour estimation, consultation des services départementaux, saisine de la DGALN/DHUP pour prendre la décision d'attribution ...

Ce sont autant de tâches que doivent réaliser habituellement les DIR, hors Île-de-France.

4.3.1.2. *Le bilan est encourageant ...*

Le bilan est régulièrement réalisé auprès d'un comité de suivi, réuni au moins deux fois par an à l'initiative de la DRIEA, auquel participent la DHUP, la DAFI, la DIE, le RRPIE, la DNID et la DIRiF. Depuis 2009 et selon les éléments fournis, il est noté que :

- GPA s'est vu progressivement confier 3 625 parcelles couvrant 574 ha et réparties dans 228 communes ;
- au 1er décembre 2018, 1111 parcelles avaient été cédées pour 152 ha sur 87 communes ;
- le stock actuel porte, compte tenu des remaniements, sur 2 577 parcelles développant 423 hectares, dans 211 communes ;

Département	Nombre de communes concernées	Surface totale
Seine-et-Marne	28	34 ha
Yvelines	51	121 ha
Essonne	30	69 ha
Hauts-de-Seine	22	15 ha
Seine-Saint-Denis	25	46 ha
Val-de-Marne	21	97 ha
Val d'Oise	34	41 ha
Total	211	423 ha

Patrimoine géré par GPA Ex-Foncier routier

- de nouveaux apports sont attendus mais ne devraient plus concerner que quelques dizaines d'hectares. La DIR Île-de-France considère qu'il reste en effet 140 à 150 parcelles à transférer à GPA représentant 40 à 50 ha ;
- Le foncier « route » correspond à 10 % du foncier « Équipement ». Mais il représente souvent la moitié des 10 à 17M€ par an de cessions dans la mesure où les parcelles sont souvent bien placées.

4.3.1.3. *... mais connaît certaines limites*

La première des limites du système est qu'une partie des parcelles (estimée par GPA à 1/4 à 1/3 des parcelles) ne sera jamais cédée, en raison de leurs natures, tailles, emplacements, etc. Les collectivités pourraient être d'accord pour acquérir certaines d'entre elles, à l'euro symbolique, compte tenu des charges d'entretien induites, mais la réglementation interdit à la DIE de vendre en dessous de la valeur (supposée) vénale.

La seconde est liée à la charte du BOP CAS qui a eu une interprétation limitative entre 2014 à 2017 consistant à considérer ne pouvoir prendre en charge les montants d'entretien que pour les parcelles destinées à la vente à plus court terme. Cela a entraîné d'une part une dette croissante de l'État vis-à-vis de GPA quant au règlement de ses honoraires et d'autre part une incapacité à financer les interventions nécessaires à une maintenance efficace du patrimoine. La réforme du règlement du CAS immobilier entrée en vigueur en 2017 a permis de revoir les conditions de financement pour les prestations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2017. Ces nouvelles modalités ont été appliquées à partir de mars 2018 et doivent permettre de stabiliser la dette. La DGALN examine par ailleurs avec

la DAJ la mise en place d'une dation en paiement de foncier pour apurer la dette accumulée sur les exercices antérieurs (environ 5,5 M€).

4.3.2. Ce dispositif pourrait ponctuellement être conduit auprès d'autres établissements publics...

La mission s'est intéressée à la possibilité d'étendre ce dispositif qui, comme cela a été vu plus haut, délègue une part de la mission des DIR à des d'organismes disposant de compétences foncières et de moyens d'investigations tels que les établissements publics fonciers ou encore des sociétés privées spécialisées dans la gestion foncière.

Les missions des EPF sont définies par les articles L 321 et s. du code de l'urbanisme qui dispose que *« les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat »...* *« Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions ».*

Certes, les EPF ne sont pas des aménageurs (comme GPA). Ils font l'acquisition et le portage du foncier pour des projets d'aménagement, dont le logement, notamment social, mais aussi pour des activités économiques. Il n'est pas dans la vocation des EPF d'acquérir et de porter du foncier pour le conserver en stock comme peut le faire GPA actuellement pour certaines parcelles.

Il y a d'autres freins. Les EPF sont des EPIC qui disposent de deux sources de revenus, la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour 480 M€ environ, et dans une part globalement équivalente, si l'on considère l'ensemble des 10 EPF d'État, de montants de cession. La TSE est plafonnée en loi de finances, et ce taux « plafond » est relativement élevé, qu'il semble donc difficile d'augmenter.

Enfin les EPF sont certes sous la tutelle de l'État, mais ils travaillent très majoritairement au bénéfice des projets des collectivités ; leurs conseils d'administration (CA) sont très majoritairement composés d'élus (4 membres État pour 30 provenant des collectivités). Alors que les EP d'aménagement sont plus marqués État. Il y a donc lieu que ces partenaires au sein du conseil d'administration en acceptent le principe.

Néanmoins, sous réserve de ce qui a été dit, les EPF pourraient ponctuellement être chargés de gérer quelques parcelles de délaissés routiers, notamment en zone urbaine et périurbaines, lorsqu'elles ont un intérêt pour accueillir des projets d'aménagements²⁶ ou des opérations de logements. Cette piste mériterait d'être approfondie par la DGALN compte tenu des résultats obtenus avec l'exemple de l'Île-de-France.

Recommandation 8. DGALN : Étudier la possibilité d'étendre ponctuellement le système de délégation à certains EPF pour accélérer la cession de foncier « routiers » en zone urbaine et périurbaines, lorsqu'elles ont un intérêt pour accueillir des projets d'aménagements ou des opérations de logements et après accord de leur conseil d'administration. Objectif : lancement de l'étude fin 2019.

²⁶ C'est le cas de EPORA avec une nuance : le foncier routier (projet de Lyon-Turin) avait déjà été confié à l'EPANI, et c'est suite à la liquidation de ce dernier que l'EPORA assure la gestion de ces fonciers (mais il n'en est pas propriétaire). Les frais de gestion sont remboursés par l'Etat (CAS Immo).

4.3.3. ...voire être confié à des opérateurs privés pour accélérer les processus de cessions

Pour les projets routiers, afin de ne pas augmenter inutilement le stock de délaissés routiers après mise en service d'un tronçon routier et accélérer les cessions de ces délaissés, il pourrait être prévu, dans le cadre des opérations, de faire appel à la sous-traitance (société foncières spécialisées), sous réserve de posséder les crédits nécessaires, pour préparer la « cession des surplus d'emprise » (futurs délaissés), via un marché d'assistance pour l'établissement des documents d'arpentage, la rédaction des actes, le piquetage et le bornage des emprises. Ces documents sont soumis ensuite à la validation des services de D(R)DFiP, qui se chargent au final des opérations de cession de ces parcelles délaissées.

C'est le cas en DREAL Grand Est, en accord avec la DDFiP des Ardennes, pour le traitement des surplus de l'A304.

4.4. ...avec des spécificités concernant les sociétés d'autoroute

Le dispositif de gestion des délaissés routiers sur le réseau concédé connaît des différences importantes avec le réseau non concédé.

4.4.1. L'étape primordiale de la délimitation du domaine public autoroutier

On pourrait croire que le contrat de concession définit strictement les parcelles entrant dans le domaine public autoroutier. Tel n'est pas le cas, car il reste à la marge des parcelles inutiles dont la société d'autoroute a intérêt à se séparer.

Les étapes sont les suivantes :

- le concessionnaire remet un dossier de délimitation de ce qui relève du domaine public routier et de ce qui n'est pas utile à l'exploitation de la voie (avec plans de délimitations et bornages réalisés avec l'aide de prestataires tels que géomètres,...) ;
- le dossier est soumis à délibération des communes qui détiennent la connaissance des sites concernés et donnent formellement leur avis ;
- une décision ministérielle, préparée par la DGITM, entérine l'ensemble ;
- la décision est diffusée aux services fiscaux et aux services déconcentrés concernés.

La DGITM (sous-direction GCA) contrôle l'avancement des délimitations du domaine public autoroutier par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA).

La pression exercée auprès des SCA s'est renforcée à compter de 2010 avec un objectif de se rapprocher des 100 % de délimitations réalisées. Cependant la partie résiduelle recèle des cas difficiles où il est moins aisé de convaincre certaines communes de délibérer.

La mission a observé que la délimitation est achevée en ce qui concerne l'échantillon analysé (autoroute A11), Cette opération a été progressive sur les différentes sections concédées selon les mises en service (section de l'A11 concédée pour la section courante en 1980 et le raccordement à Nantes en 1993). Le concessionnaire souligne que le délai d'un an après signature du contrat de concession, prévu par la circulaire d'avril 1976 est théorique et que le délai constaté est de 3 à 5 ans dans la réalité.

4.4.2. Des cessions effectuées directement par les sociétés d'autoroute

La gestion des délaissés proprement dits (parcelles hors délimitation) est effectuée directement par les SCA qui en assurent la revente à leur profit, sous réserve du respect des dispositions légales concernant le droit de rétrocession aux anciens propriétaires (directive du 13 avril 1976 et instruction du 29 juin 1976 des ministères de l'équipement et des finances et Code de l'expropriation).

Soumis à la taxe foncière, les concessionnaires ont intérêt à céder les parcelles inutiles. Pour autant le délai est, selon le concessionnaire audité, de l'ordre de 10 ans, car cela nécessite un travail administratif important et notamment la prise de délibérations de la part des communes concernées.

La mission estime la valeur réglementaire de ces circulaires comme relativement faible, d'autant que le contexte de leur édicton, où peu de sociétés concessionnaires étaient privées, a considérablement évolué. Chacune des parties (administration centrale et SCA) trouvent néanmoins le dispositif clairement défini et opérationnel et ne voient donc aucun intérêt à une actualisation. Cela ne semble pas poser non plus de difficulté pour les services fiscaux.

En pratique, les délaissés sont souvent des terrains sans grande valeur. Souvent situées en zones interurbaines, certaines parcelles demeurent invendues, car elles ne trouvent pas d'acquéreurs. La plupart de ces parcelles ne présentent d'intérêt que pour le riverain. Le propriétaire exproprié est parfois réticent à accepter le rachat des terrains quelques années plus tard. Or, si le riverain n'est pas intéressé, il n'y a pas d'autre transaction possible. Certaines parcelles en zone urbaine (région parisienne par exemple) pourraient s'avérer plus intéressantes, mais dès lors qu'il y a eu expropriation, ces parcelles sont proposées aux anciens propriétaires au prix d'achat initial ce qui ne génère pas de plus-value.

Sur la section de l'A11 analysée, les cessions ont concerné 7 parcelles, ont été effectuées entre 2009 et 2013. Globalement, le montant de la vente s'est élevé à 63 823€ pour une surface totale de 8 602 m².

Outre l'entrée des cessions en recette du budget de la société, quelques autres différences avec le réseau non concédé sont présentes :

- la société peut négocier le prix directement sans attendre une éventuelle évaluation de la valeur du bien par les services des domaines ;
- les parcelles délaissées sont dans le domaine privé de la société d'autoroute et elles resteront de sa propriété à la fin du contrat de concession ;
- à la différence du RRN non concédé (NC), il n'y a pas d'abandon de projet pour le RRN concédé (C), car le concessionnaire connaît exactement la nature des projets à réaliser ;
- le domaine autoroutier étant clos (mais pas les parcelles délaissées), le risque de dépôts de déchets ou de « squats » est plus délicat, car il y a forcément effraction. Il y a néanmoins des interventions pour gérer la prolifération de nuisibles. Cependant il n'y a pas de contentieux en cours concernant l'itinéraire concerné ;
- dans l'exemple de Cofiroute, quatre personnes avec des profils de géomètres sont à temps plein sur la mission foncière.

4.5. Des cessions laborieuses et coûteuses

Le tableau ci-après donne le montant des cessions réalisées par les DIR depuis 2011 :

DIR	Montant total des cessions	Linéaire (km)(*)	ratio cession/km
DIRA	244 412 €	832	294 €
DIR CE	1 157 508 €	1494	775 €
DIR CO	26 939 €	1242	22 €
DIR E	260 169 €	2128	122 €
DIR IF	11 380 253 €	1256	9 061 €
DIR MC	19 375 €	1030	19 €
DIR MED	297 935 €	848	351 €
DIR N	263 737 €	1389	190 €
DIR NO	954 214 €	1289	740 €
DIR O	28 586 €	1894	15 €
DIR SO	33 017 €	1111	30 €
Total	14 666 145 €	14513	1 011 €

(*) chiffres 2019 extraits de la base ISIDORE qui intègre toutes les voiries y compris les bretelles.

La DIRIF représente à elle seule plus des 3/4 des cessions réalisées par les DIR. Cette situation s'explique d'une part par la valeur des délaissés en région parisienne et d'autre part par le dispositif mis en place tel que décrit au paragraphe 4.3.

Les services témoignent de réelles difficultés dans les processus de cessions. L'identification des parcelles du domaine routier de l'État n'est pas encore fiabilisée comme évoquée au paragraphe 3.3.3. Les services ne disposent pas de la connaissance exhaustive des parcelles et beaucoup de parcelles, propriétés de l'État, ne sont pas répertoriées.

Au-delà de ces premières difficultés d'inventaire, le processus de cession est ensuite très compliqué et long. Une fois la parcelle déclarée inutile à l'exploitation de la route, le processus de valorisation des parcelles, qui repose sur la méthode de la comparaison avec des biens équivalents, peut s'avérer complexe. Les DIR font état de plusieurs mois avant de disposer de la part de la DRFiP d'une estimation de la parcelle susceptible d'être vendue.

Une fois la parcelle estimée et mise en vente, la négociation peut également prendre du temps et in fine ne pas aboutir faute d'avoir trouvé un accord entre DRFiP et acquéreur. Les acquéreurs sont rares pour ces terrains en bordure de route. Les notaires ne sont pas intéressés par ce type d'affaire. La division des parcelles coûte souvent plus cher que ne rapporte la vente. Les services techniques gestionnaires doivent réaliser le document d'arpentage, la délimitation du domaine public routier n'est pas toujours faite. Les acquéreurs potentiels peuvent se rétracter compte tenu de l'estimation des services fiscaux jugée trop élevée. Les services interrogés sur ce point précis considèrent qu'il ne convient pas de brader les propriétés de l'État mais bien de chercher à les vendre au juste prix, fixé par comparaison avec les prix du marché.

Par ailleurs lors des déclarations d'inutilité des terrains faites par les gestionnaires, les parcelles non utiles à l'exploitation de la route sont remises en totalité. Or, il s'avère qu'un découpage est souvent nécessaire pour procéder à la vente, les riverains n'étant intéressés que par une partie de ces parcelles. Un document d'arpentage doit donc être réalisé et représente un coût supplémentaire qu'il convient de comparer au produit de la vente.

En DIR Est, une opération de rétrocession a été engagée sur une dizaine de kilomètres de la RN 66. 720 parcelles ont été recensées. 286 parcelles ont été remises aux services des Domaines, 142 ont été vendues. Il a fallu cinq mois de travail d'un chargé d'études de la DIR Est pour mener l'opération. Les ventes ont rapporté 41 497 €, pour un investissement nécessaire en intervention de géomètre de 30 842 €. Le bilan, en intégrant le coût des agents publics mobilisés sur ce projet n'est pas positif.

De ses investigations, la mission arrive à la conclusion que la cession des délaissés reste une opération qui présente un intérêt financier limité.

4.6. De faibles retours de cession désormais à la main des préfets de région

La charte de gestion du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État (CAS immobilier) a été publiée en août 2017. Elle définit les principes, le champ et les modalités d'intervention des moyens interministériels de financement par le CAS de la politique immobilière de l'État propriétaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, chaque ministère et chaque préfecture de région dispose d'un BOP unique pour les opérations d'entretien de l'État propriétaire.

S'agissant des cessions effectuées par les DIR, le produit des ventes revient désormais au profit des BOP régionaux et ne revient plus au profit des BOP ministériels. Les produits de cession financent donc en priorité les projets immobiliers mis en place dans le cadre fixé au niveau régional. Ainsi les produits de cession des délaissés dont la gestion relève du champ de compétence des préfets de région alimentent à hauteur de 50 % les droits de financement des opérations régionales labellisées par la DRFiP et non plus, comme auparavant, les droits de retour ministériels.

La DAFI considère que le nouveau dispositif du CAS immobilier ne donne plus les résultats escomptés. Il n'y a plus « d'incitations à vendre » pour les services ministériels en charge de biens immobiliers. Cette baisse d'incitation est illustrée sur un plan plus général par les résultats des ventes globales de tout l'immobilier de l'État passées de 500 à 300 millions € / an. S'agissant de la problématique des délaissés routiers, il n'y a donc plus de mobilisation suffisante dans les DIR à procéder à des cessions afin de pouvoir financer la construction de CEI, comme cela a pu être mis en œuvre entre 2012 et 2017, avec la note DIT du 13 janvier 2012 (voir plus haut).

Le regroupement des DIR dans un établissement unique serait sans doute de nature à favoriser un retour sur la règle d'attribution des résultats des cessions qui se feraient dès lors à son profit.

4.7. Un faible enjeu financier

Le réseau routier national confié à l'État comprend environ 25 000 km de routes, y compris les bretelles, dont près de la moitié est concédée à des sociétés privées (sociétés d'autoroutes).

Ce réseau écoule 30 % du trafic. Sa valeur globale est estimée à 128 milliards d'euros. Mais le réseau national ne représente qu'une part infime du réseau routier français qui totalise plus d'un million de kilomètres, dont 380 000 km de voies départementales et 630 000 km de voies communales auxquelles il faut en outre ajouter les près de 600 000 km de chemins ruraux. Le trafic routier représente plus de 80 % des déplacements, loin devant le rail.

Le domaine public routier national représente un foncier d'environ 30 000 hectares²⁷.

Le parc immobilier physique total de l'État et de ses opérateurs, recensé dans Chorus RE-FX, s'élève à 31 000 terrains nus (et 189 000 bâtiments). Ce chiffre est à comparer aux terrains des délaissés routiers qui ne représentent que 3742 terrains (cf. § 3,3,2 du rapport) soit seulement 12 % de tous les terrains appartenant à l'État.

Parmi ces biens, seuls ceux qui sont « contrôlés » par l'État sont valorisés à son bilan, c'est-à-dire ceux dont l'État maîtrise les conditions d'utilisation ou maîtrise le potentiel de service et/ou les avantages économiques futurs dérivés de leur utilisation. En application de ce principe, le contrôle comptable est déterminé par les services de la DIE à partir de 3 critères appliqués à tout le parc immobilier de l'État : le type de propriétaire (État ou tiers), le type d'occupant, et le type de contrat

²⁷ cf. Isidor qui répertorie les longueurs de route nationale et les largeurs entretenues (comprenant la chaussée et les terrains annexes nécessaires à l'exploitation)

qui peut lier ses tiers au bien concerné. Ainsi, l'État ne contrôle que seulement 7 500 terrains issus de l'inventaire : il s'agit de l'inventaire comptable.

Chaque année, une valeur est affectée aux biens constituant l'inventaire comptable de l'État. Le parc immobilier est évalué à sa valeur vénale (valeur du marché) ou valorisé au coût historique d'acquisition. Depuis le 1^{er} janvier 2018, une modification de la norme comptable n°6 du recueil des normes comptables de l'État portant sur les immobilisations corporelles de l'État vise à limiter le parc valorisé en valeur vénale aux bâtiments à usage de bureaux. Les terrains voient leur valeur figée au bilan comptable et peuvent se voir appliquer des amortissements chaque année.

Sur le plan strictement du bilan comptable, l'enjeu des 12 % de terrains délaissés reste modeste d'autant que ces terrains ont une valeur limitée, dans des zones rurales peu contraintes. Les terrains les plus intéressants ont été cédés (cf. exemple de la région parisienne). Ceux qui restent sont mal placés (bordure de route), de forme souvent irrégulière et intéressent peu d'acquéreurs potentiels.

L'ensemble des terrains délaissés, estimé par la mission à 310 millions € (cf. 3.3.2. du rapport), est constitué de beaucoup de terrains invendables qui n'intéressent personne. D'autres relèvent en réalité du domaine public routier national. Le potentiel restant de cessions possibles est certainement très loin des 310 millions estimés. Pour autant, et les services fiscaux rencontrés sont sur cette ligne, l'effort doit être poursuivi même si des difficultés existent.

Recommandation 9. DIR : Finaliser toutes les déclarations d'inutilité du réseau afin de remettre aux domaines les terrains non utiles à l'exploitation. Objectif : produire un calendrier de réalisation avant mars 2020.

4.8. Des contrôles internes généralement inexistants sur les délaissés routiers

Ainsi qu'il est dit auparavant, la mission d'audit estime que les services rencontrés maîtrisent leur patrimoine routier. La mission n'a pas relevé, concernant plus particulièrement les délaissés routiers, de dossiers fonciers présentant des difficultés majeures ou des risques importants pour l'État, les enjeux restent faibles.

Il n'en reste pas moins que la mission n'a pas constaté la mise en œuvre de contrôles internes dans le domaine foncier routier, notamment appliqué aux délaissés.

Recommandation 10. DIR : Planifier annuellement un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers. Objectif dès la fin 2019.

Conclusion

Les compétences foncières dans les services reposent sur des équipes fragilisées par leur taille, par la nécessité de travailler sur le temps long dans ce domaine, du fait de la durée des procédures de la délimitation du domaine public jusqu'aux opérations de cession par les services en charge des domaines.

Avant de ne pas perdre l'historique en cas de départ des agents ayant actuellement la compétence, et bien que les enjeux financiers soient plutôt faibles pour le patrimoine de l'État, la mission d'audit recommande aux DIR de se mettre en ordre de marche, sur les trois à cinq prochaines années, en établissant un plan d'action, par exemple par itinéraire, pour apurer la situation des dernières parcelles de délaissés routiers. La DGITM doit poursuivre son travail d'animation et d'accompagnement de ses services en leur mettant à disposition les outils, applications, retour d'expérience et procédures adaptées.

À défaut d'un enjeu de valorisation financière élevé, ces terrains présentent un certain nombre de risques financiers et juridiques (entretien normal des parcelles, occupation illégale), environnementaux (pollution, déchets). Ils constituent des surfaces immobilisées inutilement qui pourraient être cédées pour quelques-unes situées à proximité de zones urbanisées au prix du marché, et pour d'autres en zone inter-urbaine au monde agricole, en acceptant parfois de céder ces biens à l'euro symbolique.

La DGALN devra parallèlement réfléchir à étendre le dispositif existant en Île-de France aux grandes agglomérations pour alléger le travail des DIR et s'assurer de la mise à disposition des parcelles utiles à l'aménagement ou au logement.

Un programme d'actions pluriannuel est donc attendu dans ce sens de la part des services routiers, mais aussi de ceux relevant du ministère chargé des finances pour faciliter et conduire ces opérations souvent délicates et pour finaliser la valorisation comptable de ce patrimoine.

Un chantier important de rectification et mise à jour des données de la base Chorus RE-FX est à lancer dans cette même échéance pour envisager un rapprochement des inventaires physique et comptable.

Enfin, le projet de regroupement des DIR dans un service unique est sans conteste une occasion favorable pour rassembler les compétences foncières, diffuser des outils d'inventaires communs, et vraisemblablement retrouver un intérêt dans les retours de cessions qui devraient lui revenir pour les affecter en particulier aux rénovations des CEI.

Didier BUREAU



Ingénieur des travaux publics
de l'État hors classe

Stéphane DENÉCHEAU



Inspecteur de l'administration
du développement durable

Michel SAILLARD



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable,
coordonnateur de l'audit

Annexes

1. Note de commande



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
MINISTÈRE CHARGÉ DES TRANSPORTS

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

La vice-présidente

Paris, le 1^{er} OCT. 2018

Référence CGEDD n° 012048-01

Programme ministériel d'audit interne 2018

Note de commande : Audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers

1. Objet

Le comité ministériel d'audit interne du 22 janvier 2018 a décidé la réalisation par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers. Il s'agit d'un audit d'assurance.

2. Contexte

« Les délaissés de voirie [ou délaissés routiers] sont des parcelles qui faisaient préalablement partie du domaine routier, et pour lesquelles existe un déclassement de fait, lorsque des [...] voies ne sont plus utilisées pour la circulation, notamment lors d'une modification de tracé ou d'un alignement »¹.

L'existence de ces délaissés routiers constitue un risque protéiforme pour l'État : risque juridique (contentieux), risque pour l'environnement et la santé, risque financier, risque de sécurité, etc. Il est aussi un risque comptable, au regard du critère de fiabilité des comptes qui doivent refléter une image fidèle du patrimoine.

Lors de diverses missions, le CGEDD comme la Cour des comptes ont évoqué l'absence d'inventaire de ces délaissés routiers du ministère, dont aucun service ne semble en mesure d'évaluer l'incidence sur le recensement du patrimoine routier de l'État.

Enfin, dans la cartographie des risques comptables du MTES, le secrétariat général a identifié un risque fort lié « aux inventaires physiques mal contrôlés en matière de délaissés routiers ». Une action du PAM (I14-048) vise d'ailleurs à « sensibiliser les [DIR] à la formalisation de la délimitation du domaine public routier au titre des procédures préalables à la mise en service compte tenu des enjeux de sécurité et de valorisation des actifs ».

...

1 Réponse du ministère de l'intérieur à la question écrite AN n°7320, résultant des dispositions de l'article L.112-9 du code de la voirie routière et de la jurisprudence administrative et notamment de la décision CE, 27 sept. 1989, n°70653).



CGEDD – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0)1 40 81 21 22 – www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

3. Objectifs de la mission

La mission a pour objectif d'évaluer l'opportunité d'un tel inventaire et les voies possibles en matière d'évaluation de ces parcelles.

Pour mener à bien ces travaux, la mission procédera dans un premier temps, à un audit exploratoire sur une portion limitée du territoire (par exemple, un bout d'itinéraire) afin de poser de premières conclusions en termes de méthodologie et de faisabilité sur l'ensemble du réseau routier.

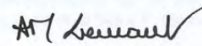
4 Périmètre

À définir.

5. Organisation

L'équipe de mission sera composée de trois auditeurs.

L'audit sera lancé en novembre, pour une remise du rapport définitif le 28 février 2019.



Anne-Marie LEVRAUT

2. Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
MINISTÈRE CHARGÉ DES TRANSPORTS

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 4 - OCT. 2018

La vice-présidente

Note à l'attention de

Monsieur Didier Bureau
Ingénieur en chef des travaux publics de l'État

Monsieur Stéphane Denécheau
Inspecteur de l'administration du développement
durable

Référence CGEDD n° 012048-01

Monsieur Michel Saillard
Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Le comité ministériel d'audit interne du 22 janvier 2018 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont la superviseuse est Mme Chantal Marraccini. La section « Mobilités et transports » étant associée à cette mission, vous consulterez son président aux étapes clefs de sa réalisation. Sa coordination sera assurée par M. Michel Saillard. Elle est enregistrée sous le n° 012048-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Vous voudrez bien arrêter les conclusions de cet audit avant la fin février 2019.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport afin que je puisse le transmettre au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et à la ministre chargée des transports.

Anne-Marie LEVRAUT

Copies :

- M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Audits, inspections et vie des services »
- M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Mobilités et transports »
- M. le coordonnateur et Mme la secrétaire générale de la MIGT de Metz
- M. le coordonnateur et M. le secrétaire général de la MIGT de Bordeaux



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

3. Carte des itinéraires tests

4. Liste des personnes rencontrées

Classement par service.

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Vermeulen	Michel	Délégation à l'action foncière et immobilière	Directeur SG/SPES/DAFI
de Crouy Chanel	Laure	Délégation à l'action foncière et immobilière	chargée d'études
Bussereau	Nicolas	Délégation à l'action foncière et immobilière	Chef de projets politique immobilière
De Vaugiraud	Frédéric	SG/DAF	Sous-directeur du budget et des contrôles
Waerniers	Francis	SG/DAF	Mission du contrôle interne comptable
Corbel	Eric	DGALN/DHUP	Chef du bureau des grandes opérations d'urbanisme
Bordes	Ghislaine	DGALN/DHUP	Cheffe du bureau des politiques foncières
Guinard	Jean	DGALN/DHUP	Chef de projet
Quemener	Jean-Marie	DGALN/DHUP	Chef du bureau des opérations d'aménagement
Robin	Sophie	DGALN/DHUP	Chargée de mission au bureau des opérations d'aménagement
Bouny	Didier	DGITM/DIT/GRN/ARN	Service de l'administration générale et de la stratégie, adjoint au sous-directeur du budget, du contrôle de gestion et des services
Hersemul	Michel	DGITM/DIT/GRN/ARN	Sous-directeur Aménagement des routes nationales
Cambillard	Jean-Pierre	DGITM/DIT/GRNARN	Adjoint au sous-directeur DGITM/DIT/GRN/ARN
Susbielle	Nora	DGITM/DIT/GRN/ARN	Cheffe du bureau de la politique de l'environnement DGITM/DIT/GRN/ARN4
Schmitt	Hervé	DGITM/DIT/GRN/GCA	Sous-directeur Gestion et contrôle des autoroutes
Schwander	Jean	DGITM/DIT/GRN/GCA	Adjoint du sous-directeur DGITM/DIT/GRN/GCA
Magnière	Pascal	DGITM/DIT/GRN/GCA	Chef du Bureau des usagers et de l'exploitation
Lericolais	Marine	DGITM/DIT/GRN/GCA	Chargé d'études
Patin	Nicolas	DGITM/DIT/GRN/	Chargé de la sous-direction Gestion du réseau national
Chabalier	Delphine	DGITM/DIT/GRN/GRT	Chargée d'études
Guellati	Khaled	DGITM/DIT/GRN/GRT	Adjoint à la cheffe du bureau du patrimoine routier national non concédé
Bauchot	Philippe	DIE	Directeur Adjoint
Josserand	Alain	DIE	Chef de bureau DIE 1B

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Laurent	Frédéric	DIE	DNID
Pierron	Didier	DIE	Chef de bureau DIE 3A
Coquet	Karine	DIE	responsable des inventaires
Milhères	Bernadette	DIR Atlantique	Directrice
Machelart	Eve	DIR Atlantique	Chef de la mission maîtrise d'ouvrage
Podevin	Matthieu	DIR Atlantique	Chef du pôle juridique exploitation et domaine public de la mission maîtrise d'ouvrage
Lague	Isabelle	DIR Atlantique	Chargée de gestion du domaine public
Vogrig	Antoine	DIR Est	Directeur adjoint chargé de l'exploitation
Paillet	Dominique	DIR Est	Chef du service d'ingénierie Lorrain
Longas	Colette	DIR Est	Chef du service des politiques routières
Varnier	Denis	DIR Est	Chef de la cellule gestion du patrimoine
Becker	Delphine	DIR Est	Chef des pôles gestion du patrimoine et foncier
Faivre	Christian	DIR Est	Chef du pôle SIG
Polese	Eric	DIR Est	Chargé des procédures foncières
Monteil	Alain	DIR Ile-de-France	Directeur
Mangiante	Sophie	DIR Ile-de-France	Directeur adjoint
Degrise	Nathalie	DIR Ile-de-France	Chef du SMR
Radjou	Patricia	DIR Ile-de-France	Chef du bureau des actions foncières (BAF)
Caboufigue	Laurent	DRFiP Grand Est	Chef de la division Domaines
Fiegel	Anne-Fleur	DRFiP Grand Est	Adjointe au Chef de la division Domaines
Ullrich	Cécile	DRFIP Nouvelle-Aquitaine	Responsable de la division Domaine
Kholer	Laurent	DRFIP Nouvelle-Aquitaine	Chef du pôle d'évaluation domaniale
Guerittee	Patricia	DRFIP Nouvelle-Aquitaine	Garante Chorus au sein du pôle de gestion domaniale, division Domaine
Ribaud	Stéphane	DRFIP Nouvelle-Aquitaine	Chargé de cession, pôle de gestion domaniale, division Domaine
Serrus	Laurent	DREAL NA/SDIT	Adjoint au chef de service Déplacements, Infrastructures, Transport
Guilloteau,	Charlène	DREAL NA/SDIT	Chargée d'affaires foncières
Laboureur	Dominique	DREAL NA/SDIT	Chargée d'affaires foncières
Boutou	Irène	DREAL Grand Est/ST	Responsable mission foncière
Dos Santos	Alberto	DREAL Grand Est/ST	Chef du pôle maîtrise d'ouvrage de Metz

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Grandjean	Laurent	DREAL Grand Est/ST	Chef du pôle maîtrise d'ouvrage de Châlons
Hebenstreit	Stéphane	DREAL Grand Est/ST	Adjoint au chef du pôle maîtrise d'ouvrage de Metz
Treffot	Guy	DREAL Grand Est/ST	Chef du service transports (ST)
Vianney d'Halluin	Jean	Cofiroute	Directeur des concessions
Bardou	Nicolas	Cofiroute	Directeur technique de la maîtrise d'ouvrage
Lajoie	Thierry	Grand Paris Aménagement.	Directeur général
Canu	Christophe	Grand Paris Aménagement.	Secrétaire général
Mény	Lionel	Grand Paris Aménagement.	Directeur du Foncier et du Patrimoine

5. Tableau des constats_synthèse

CGEDD section « AIVS »	0012041-01 Audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers	Référence : 012048-01_Rapport_V6_ELC - GR
-------------------------------------	--	---

Tableau des constats **Directions interdépartementales des routes_ Directions régionales de** **l'environnement, de l'aménagement et du logement** **Janvier à Mars 2019**

	<i>Nom</i>	<i>Date</i>
Rédigé par	Didier Bureau, Stéphane Denécheau et Michel Saillard	25 avril 2019
Validé par	Michel Saillard, coordonnateur	26 avril 2019
Supervisé par	Chantal Marraccini, superviseur	03 mai 2019

Le comité ministériel d'audit interne du 28/01/2018 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit relatif aux procédures d'inventaire des délaissés routiers.

Les objectifs principaux de cette mission visent à évaluer l'opportunité d'un tel inventaire et les voies possibles en matière d'évaluation de ces parcelles délaissées.

Cette mission a été confiée, par décision du 01/10/2018 de la vice-présidente du CGEDD, à MM. Didier Bureau, ingénieur des travaux publics hors classe, Stéphane Denécheau, inspecteur de l'administration du développement durable et Michel Saillard, inspecteur général de l'administration du développement durable, coordonnateur de l'audit. La supervision est confiée à Madame Chantal Marraccini, Attachée principale de l'administration de l'État.

L'ensemble des échanges avec les directions / services rencontré(e)s a donné lieu à un compte rendu retranscrit dans les questionnaires de contrôle interne, à valider par les personnes auditionnées. La présente note de synthèse a été transmise à Madame Chantal Marraccini le 03 mai 2019 pour validation.

Points forts

- De bonnes relations des acteurs entre eux, les rôles de chacun sont connus, bien identifiés ;
- Une bonne connaissance de la réglementation foncière, avec des personnels gestionnaires expérimentés, compétents et impliqués, dans la mesure des effectifs dédiés ;
- Des systèmes d'information géographique très performants dans plusieurs services ;
- Des parcelles en vue de cession progressivement traitées ; inventaire précis de ces parcelles y compris des parcelles éloignées du réseau routier
- Les parcelles de terrain, devenues inutiles à l'exploitation routière, à forte valeur, ont généralement été cédées ;
- Une délégation à Grand Paris Aménagement en Île-de-France permettant de professionnaliser et d'accélérer les cessions.

Axes d'amélioration_Points de vigilance

- Un manque d'impulsion de l'administration centrale auprès des services déconcentrés dans la gestion des délaissés routiers, pas de directive récentes ; GT lancé en 2012 puis abandonné ;
- Pas de vision globale par l'administration centrale sur la gestion des délaissés routiers ;
- Des effectifs gestionnaires fonciers en baisse, année après année ;
- Des risques de non transmission des savoirs au départ des « anciens » (pas de tuilage », beaucoup de documentation papier non partagée => formaliser les procédures ;
- Pas de système de gestion « métier » unifié, à part le logiciel comptable Chorus ; données cadastrales anciennes (2014) dans référentiel foncier ;
- Depuis 2009, les données dans Chorus ne sont pas fiabilisées ; la valorisation des délaissés reste très partielle dans Chorus ;
- Tenue insuffisante des inventaires comptables, pas de rapprochement périodique avec DDFiP ;

- Peu de cessions de parcelles devenues inutiles chaque année, mais le traitement des dossiers est effectivement long et difficile, => envisager le traitement des cessions par itinéraire ;
- Difficulté à obtenir les informations des services des domaines sur les suites données aux remises des parcelles et délais de traitement des dossiers souvent importants (selon type de dossiers et départements concernés) ;
- Pas de contrôle interne sur les délaissés routiers ;
- Dossiers de remise des DREAL → DIR lors de nouveaux ouvrages, nécessitant des interventions ultérieures de la DIR, sans crédits dédiés.

Tableau des constats

N° de risque	Faits / Constat	Appréciation	Cause	Conséquences	Recommandations	Pièces jointes
1. – S’assurer de la bonne organisation générale ministérielle et du pilotage de la gestion des délaissés routiers						
1.1	Insuffisance du dispositif de pilotage (notamment directives et réunions nationales) Le domaine est laissé à la libre appréciation des services.	- -. En dehors de la note de 2012 sur les cessions, il n’y a pas de directives sur le sujet. Le GT (réseau foncier routier) mis en place en 2012 n’a pas eu de suites	Le dossier des délaissés routiers n’est pas prioritaire pour l’administration centrale	Les agents gestionnaires fonciers ne se mobilisent pas sur le sujet au profit d’autres thématiques qui leur paraissent plus urgentes.	R7 : DGITM : Maintenir un dispositif de pilotage national et d’échanges avec les services fonciers des DIR.	QCI des DIR QCI DIRA 08/01/2019 QCI DIR Est 11/01/2019 QCI DIRIF 11/02/2019 PJ de site
1.2	Pas de système d’information de gestion (SIG) unifié, mais utilisation de SIG localement permettant une	+ +. SIG présent localement et opérationnel pour connaître le patrimoine (surface, numéro, commune,...) et faire des recherches	Les agents des services disposent de la connaissance du patrimoine et utilisent généralement	Facilités dans la recherche de propriété des parcelles, rapidité pour l’interrogation des services opérationnels sur l’utilité (ou non) des parcelles. Mais peu de connaissance des	R3 : DAFI : Mettre à jour le référentiel foncier dit « datafoncier » plus régulièrement (chaque année si possible) et faire connaître cet outil de consultation aux services déconcentrés et en particulier aux DIR.	Synthèses de sites DIRA : 21/01/2019 DIREst : 31/01/2019

N° de risque	Faits / Constat	Appréciation	Cause	Conséquences	Recommandations	Pièces jointes
	bonne connaissance du patrimoine	- - Les données cadastrales dans le référentiel fonciers datent de 2014 et application DAFI « Datafoncier » pas suffisamment connues en DIR	l'application QGIS à partir de leur poste de travail	modifications intervenues sur le cadastre		DIR IdF : 11/02/2019
1.3	Des effectifs en baisse , partout. Difficulté pour les transmissions en cas de départ des gestionnaires	+ . Les gestionnaires sont très compétents. - . Ils quittent le service foncier sans laisser de procédures opérationnelles - les dossiers sont « papiers » et peu partagés	Bonne formation, y compris en compagnonage Pas de directive (management) local	Bonne qualité des dossiers fonciers, mais peu de partage de l'information Les délais de cession des parcelles inutiles ne se réduisent pas. Risque de baisse de compétence à venir	R1 Formaliser les processus et procédures interne de gestion des inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétence. R5 : DIR, DREAL, DDT : Regrouper au sein d'une seule structure, dans chaque DIR, Les compétences foncières éparpillées en DIR et DREAL, et éventuellement DDT.	QCI et synthèses de sites.
1.4	Pas (très peu) de contentieux fonciers	+ + . Bonne formation des gestionnaires, bonne anticipation des risques contentieux.	-	-	-	PJ de sites
2. S'assurer de la bonne gestion locale (services déconcentrés DIR et DREAL) des délaissés routiers						
2.1. Organisation et pilotage des DIR et DREAL						

N° de risque	Faits / Constat	Appréciation	Cause	Conséquences	Recommandations	Pièces jointes
2.1 2.2 2.3	Des directives locales, des délégations, habilitations, ...	+ + . Des systèmes qualités sur ce thème dans certains services	-	-	-	PJ de sites
2.4	Des procédures en place, mais souvent confidentielles	+. Formaliser davantage les procédures notamment aux fins de transmission	Management inexistant (ou très faible) dans le domaine des délaissés routiers	Les procédures foncières ne sont connues que de quelques spécialistes. Problèmes au départ de ces spécialistes.	R1 :Formaliser les processus et procédures interne de gestion des inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétence.	QCI et PJ de sites
2.5	Une base Chorus à apurer	Les données ne sont pas fiabilisées depuis 2009	Le transfert du TPGE vers Chorus en 2009 a été réalisé dans l'urgence Pas de directives locales ; Défaillance d'effectifs pour ce basculement	Des données non fiables, qu'il faut corriger au coup par coup. Difficulté de retrouver les parcelles du fait de numéro dans chorus différents des numéros cadastraux	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines	Test locaux et à la DAFI 26/01/2019
2.6 2.7 2.8	Inventaires des délaissés routiers non fiables. Pas de rapprochement annuel avec les services DDFiP.	La tenue des inventaires en général a peu à peu été « oubliée » par les services, les mises à jour ne sont pas (mal) effectuées, et le management n'a pas	Un turn-over des personnels localement. La gestion des délaissés routiers n'est pas une priorité pour	Obligations réglementaires annuelles non remplies. Comptes de l'État non fiables	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines R9.DIR : Finaliser toutes les	Test locaux QCI

N° de risque	Faits / Constat	Appréciation	Cause	Conséquences	Recommandations	Pièces jointes
		rappelé cette obligation aux gestionnaires. Ce n'est pas le coeur de métiers des DIR	les services Le travail est fastidieux et complexe pour un faible retour sur investissement		déclarations d'inutilité du réseau afin de remettre aux domaines les terrains non utiles à l'exploitation R8.DGALN : Étudier la possibilité d'étendre ponctuellement le système de délégation à certains EPF pour accélérer la cession de foncier « routiers » en zone urbaine et périurbaines, lorsqu'elles ont un intérêt pour accueillir des projets d'aménagements ou des opérations de logements et après accord de leur conseil d'administration.	
2.2 – S'assurer de la bonne gestion des flux « entrées et sorties_ du respect des procédures_ de la valorisation des biens						
2.9	Les entrées – sorties sont gérées au coup par coup ou en fonction des projets	+. Les flux sont maintenant gérés correctement par les services. - Les flux d'entrées de nouveaux ouvrages de la part des DREAL nécessitent de nouvelles actions ultérieures des DIR	-les dossiers ne sont pas totalement finalisés avec des parcelles redécoupées prêtes à être cédées	- Les DIR doivent reprendre les dossiers ultérieurement	R2.Services de maîtrise d'ouvrage (SMO_DREAL) : Fournir systématiquement à l'exploitant routier (DIR), simultanément à la mise en service de l'ouvrage, un plan de délimitation du DPR ainsi qu'un plan des acquisitions foncières réalisées et des excédents, hors emprise routière, à aliéner (délaissés)	Test sur sites cf. dates du 1.1 Tableaux transmis
2.10	La base de données Chorus est erronée.	La base de données n'est pas examinée et mise à jour.	La revue des saisies issue du basculement	Les inventaires ne sont pas exacts	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun	Tableaux transmis le 22/03/2019

N° de risque	Faits / Constat	Appréciation	Cause	Conséquences	Recommandations	Pièces jointes
2.11	La présence dans les dossiers des pièces justificatives (actes d'acquisition, de cession, ...)	La gestion des PJ est généralement bonne, mais les dossiers sont « papiers » et peu partagés	dans Chorus en 2009 n'a pas été réalisée. Bonne formation des personnels gestionnaires, compétents.	Les comptes de l'État ne sont pas fiables. -	des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines -	Tests locaux
2.12	La valorisation des parcelles dans Chorus RE-FX n'est pas exhaustive. Certaines parcelles ne sont pas valorisées.	Manque de rigueur dans la valorisation exhaustive des parcelles délaissées. Les services des domaines connaissance un retard important	Ce domaine de gestion est laissé de côté par les services. Non prioritaire	Le patrimoine des délaissés routiers n'est pas valorisé avec précision.	R6 : DIR, DREAL : Valoriser dans Chorus RE-FX, au moment du rapprochement annuel des inventaires avec DDFIP, les parcelles délaissées qui ne le sont pas	Tableaux transmis le 22/03/2019
3 – S'assurer que le contrôle interne de la bonne gestion des délaissés est effectué						
3.1	Les campagnes annuelles d'inventaires peinent à être effectuées par les services locaux.	Déficit d'information locale et d'implication du management dans ce domaine de gestion.	Ce domaine de gestion est jugé non prioritaire dans un contexte de baisse des effectifs.	Les inventaires ne sont pas mis à jour, ou partiellement au cas pas cas, avec retard.	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines R10 : DIR : Planifier périodiquement un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers.	QCI
3.2	Pas de transfert annuel du tableau d'inventaires à DDFIP	Manque de rigueur dans le respect des échéances	La gestion des inventaires est	Les rapprochements inventaires physiques et inventaires	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y	QCI

<i>N° de risque</i>	<i>Faits / Constat</i>	<i>Appréciation</i>	<i>Cause</i>	<i>Conséquences</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Pièces jointes</i>
3.3	Pas (peu) d'erreurs d'imputation relevées	calendaires. La gestion des dossiers nouveaux est plutôt bonne.	oubliée des services Compétence des personnels gestionnaires	comptables sont rarement effectués. Dossiers de qualité.	compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines -	Tests sur place
3.4 3.5	Pas de contrôle interne sur la gestion des délaissés routiers en l'absence d'un inventaire physique complet	Déconnexion des affaires du service de la part du management, y compris celui de proximité	Domaine de gestion délaissé par les services	La hiérarchie locale ne maîtrise pas ce secteur de gestion. Domaine non contrôlé Des erreurs peuvent demeurer sans actions de prise en charge	R10 : DIR : Planifier périodiquement un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers.	QCI
3.6	L'archivage, la traçabilité des dossiers est correcte. Pas de contrôle interne sur l'archivage.	Résulte de la compétence et de la conscience professionnelle des gestionnaires. - les dossiers sont « papiers » et peu partagés	L'archivage n'est quasiment jamais contrôlé par la hiérarchie	Bonne sécurité juridique.	R10 : DIR : Planifier périodiquement un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers.	QCI

6. Matrice des risques résiduels

Avril 2019

Légende des couleurs de niveau de risque (inhérent et résiduel) :

Faible	Moyen	Fort	Très Fort
--------	-------	------	-----------

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
1. Organisation générale ministérielle et pilotage de la gestion des délaissés routiers du DPR_RRN								
1.1	Régularité_ bonne information	Risque de pilotage Absence de directives des DG Absence de suivi et d'évaluation de leur mise en œuvre Risque organisationnel : Communication entre acteurs : DGITM / DIT SG / DAF DREAL / DIR / DDT / CPCMC DDFiP Méconnaissance des interlocuteurs dans les services	FORT	Instructions de la DGITM, pilotage des actions et animation des DIR sur le domaine Bilan de la mise en œuvre Identifications des différents acteurs et organisation des tâches en DREAL / DIR / CPCMC / DDFiP ; Vérification des listes de diffusion des documents opérationnels auprès des	DGITM / DIT SG/DAF DGFIP DREAL DIR CPCMC DDFiP	Risque de pilotage: Pas d'actions nouvelles de la part de l'administration centrale à l'attention des services déconcentrés depuis 2012. Risque organisationnel: Les acteurs se connaissent et les attributions de chacun, connues et claires. La réglementation est connue tant que les gestionnaires fonciers sont	MOYEN à FAIBLE	R7 : DGITM : Maintenir un dispositif de pilotage national et d'échanges avec les services fonciers des DIR. — —

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
		Mauvaises connaissances des instructions et des procédures Absence de réunion d'échanges inter-services		personnes concernées ; Mise en place d'organigrammes fonctionnels nominatifs (OFN) incluant la gestion des délaissés routiers ; des parcelles en compensation et voies en cours de déclassement. Mise en œuvre du CIC national et de son plan de contrôle, analyse des retours sur anomalies, suspensions, rejets.		encore présents dans les services.		
1.2	Exactitude	Système d'information (SI) : Pas de système d'information support de la gestion des délaissés routiers ; des parcelles en compensation et voies en cours de déclassement. SI non fiable.	MOYEN	Une responsabilité claire de qui fait quoi entre services (propositions de modifications, mise à jour sur les entrées et sortie de biens) Un délai de modification raisonnable Vérification de la qualité des données fournies par le SI ; Vérification de la cohérence des informations. Comptes d'utilisateurs des SI Contrôle de supervision	DGITM DGFIP	Pas de système d'information unifié pour la gestion des délaissés routiers, mais de nombreux outils épars : - les données parcellaires ont été déversées en 2009 dans le logiciel comptable Chorus ; - les services déconcentrés sont généralement dotés de SI géographiques ou peuvent avoir accès au référentiel foncier. Celui-ci mérite d'être actualisé (données 2014)	MOYEN	R3 : DAFI : Mettre à jour le référentiel foncier dit « datafoncier » plus régulièrement (chaque année si possible) et faire connaître cet outil de consultation aux services déconcentrés et en particulier aux DIR.
1.3	Régularité	Effectif dédié et Formation initiale et continue :	FORT	Effectifs en place dans les services pour assurer la	DGITM	Les compétences sont concentrées sur quelques		R1 Formaliser les processus et procédures interne de gestion des

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
		déficit de professionnalisme des acteurs pour : - utilisation du système d'information RE – FX (Chorus), - applications des guides et procédures Habilitations RE- FX : défaut de traçabilité et d'archivage des demandes, octrois et retraits des habilitations Turn over des personnels important		mission Gestion des compétences ; S'assurer que les acteurs en postes sont bien formés pour l'exécution de leurs tâches, formation initiale et continue. Revue périodique des habilitations, notamment lors de mouvement sortant de personnel (retrait d'habilitation).	DIR DREAL CPCM DDFiP	agents en DIR (fragilité). Les effectifs sont encore en place, mais en diminution d'année en année, en fonction des départs des agents. Les Habilitations Chorus ne sont données que limitativement. Très peu d'agents du ministère MTES ou MCTRCT disposent d'un accès autorisé à Chorus RE-FX	FORT FORT	inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétence. R5 : DIR, DREAL, DDT : Regrouper au sein d'une seule structure, dans chaque DIR, Les compétences foncières éparpillées en DIR et DREAL, et éventuellement DDT.
1.4	Régularité	Risque contentieux, conséquences financières : - Obligation du propriétaire (élagage, fauchage, dératissage, dépôts sauvages,...) - occupations illégales (gens du voyage, squatters) - pollution potentielle (stockage de produits dangereux, huiles, hydrocarbures) - sécurité générale (clôtures, contrôles, visites,	TRES FORT	Connaissance du Périmètre de responsabilité	DIR DREAL (SMO)	Peu (pas) de contentieux relevés par les auditeurs. mais des coûts non négligeables d'entretien annuels des parcelles, ou d'évacuation suite à occupations illicites.	FAIBLE	—

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
		incidents, accidents, affaissement, chute d'arbres...)						
2. Gestion locale (services déconcentrés) des délaissés routiers du DPR_RRN								
2.1. Organisation et pilotage des DIR, DREAL.								
2.1	Régularité	Absence de : - directives internes - délégation d'attribution de ce domaine de gestion et/ou - d'inscription de cette gestion dans les organigrammes fonctionnels nominatifs (OFN)	FORT	Des directives internes diffusés dans les districts des DIR, dans les DREAL Documentation par le « guide d'imputation et de suivi comptable Infrastructures routières » actualisé en 2016. Mise en place du CIC et d'une procédure de mise à jour régulière	DIR DREAL (SMO)	Des processus internes, sous système qualité, ont été mis en place. Expertise des agents en charge du domaine	FAIBLE	—
2.2	Régularité	Absence ou mauvaise répartition des rôles.	MOYEN	Définition, clarification des rôles respectifs de chacun des services	DIR DREAL (SMO) DDFiP	Les rôles de chacun sont bien identifiés	FAIBLE	—
2.3	Régularité	Absence d'habilitation locale des gestionnaires et de l'encadrement	MOYEN	Mise en place d'un processus d'habilitation, le tenir à jour à chaque mouvement de personnel	DIR DREAL (SMO)	Les habilitations sont en places (Chorus, autres) ou utilisation de logiciels libres	FAIBLE	—
2.2. Management local de la gestion des délaissés routiers _ Processus								
2.4	Exhaustivité (Totalité)	Absence de procédure de gestion des délaissés routiers , des parcelles en compensation et voies en	MOYEN	Existence de procédures, connues des services Existence d'un organigramme	CPCM	Des processus internes, sous système qualité, ont été mis en place dans certains services.		

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
		cours de déclassement : fiche type d'opération « délaissés », création ou de régularisation, de cession, ...		fonctionnel nominatif. Tableau de bord ou documentation similaire permettant de suivre les créations, les régularisations, les cessions à réaliser. Documentation appropriée		La connaissance repose souvent sur une ou quelques personnes sans que n'aient été formalisées les procédures	FAIBLE	
2.5	Exhaustivité (Totalité)	Transfert des fiches du TPGE vers Chorus RE-FX en 2005 (loi 13 août 2004) : - incomplet, ou - non réalisé, ou - des fiches non identifiées, douteuses, ...	FORT	Mise en place d'une revue annuelle d'inventaire des délaissés routiers.	DIR	Les transferts dans Chorus RE-FX ont été réalisés dans l'urgence. La revue des données transférées est toujours en cours. L'apurement n'est pas terminé, long, difficile.	FORT	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines
2.6	Exhaustivité (Totalité)	Absence d'inventaire périodique (annuel) des délaissés routiers, des parcelles en compensation et voies en cours de déclassement entraînant : - des parcelles manquantes ; - des parcelles ne devant pas (plus) y figurer ; - des parcelles « non identifiées » ... DPR incertain	FORT	Mise en place d'un inventaire annuel des délaissés routiers des parcelles en compensation et voies en cours de déclassement . DPR correctement délimité.	DIR, DREAL	La fiabilité des données transférées dans Chorus n'est pas assurée. Un travail d'apurement, long, complexe, difficile, des données Chorus RE-FX est nécessaire. L'identification de parcelles à céder est réalisée au coup par coup, sans politique d'itinéraire, et le processus de cession est fastidieux d'autant que les réponses de l'administration des domaines sont absentes ou parviennent tardivement.	FORT	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines R9.DIR : Finaliser toutes les déclarations d'inutilité du réseau afin de remettre aux domaines les terrains non utiles à l'exploitation R8.DGALN : Étudier la possibilité d'étendre ponctuellement le système de délégation à certains EPF pour accélérer la cession de foncier « routiers » en zone urbaine et périurbaines, lorsqu'elles ont un intérêt pour accueillir des projets d'aménagements ou des opérations

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						Bonne pratique en IDF avec la délégation à GPA		de logements et après accord de leur conseil d'administration.
2.7	Exhaustivité (Totalité)	Absence de comptabilité auxiliaire, comptabilité erronée des opérations sur les délaissés routiers, des parcelles en compensation et voies en cours de déclassement (entrées, régularisations, cessions) : - Fiches incomplètes ou erronées. - Discordances, absence de pièces justificatives. - Discordances de dates	FORT	Documentation du mode opératoire de création des FIEC dans FI-AA Autocontrôle et supervision sur la saisie des données par CPCM. Visa préalable des FIEC par le CIEC	CPCM	La comptabilité auxiliaire des parcelles délaissées existe, mais elle n'est pas fiabilisée.	MOYEN	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines
2.8	Exhaustivité (Totalité)	Absence de rapprochement périodique (annuel) des fichiers d'inventaire MTES – DGFIP	FORT	Rapprochement DDFIP /ordonnateur des listes de parcelles « délaissées » ou « orphelines »	DIR DREAL DDFiP	Le rapprochement annuel MTES – DGFIP n'est pas effectué, ou très rarement	FORT	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines
2.3. Gestion des flux « entrées - sorties »_ Respect des procédures								
2.9	Exhaustivité (Totalité)	Absence ou retard de saisie (entrées) des opérations dans l'inventaire des délaissés routiers des parcelles en compensation et voies en cours de déclassement Absence de sorties	MOYEN	Contrôle croisé de l'enregistrement effectif des flux au fil de l'eau. Plan de contrôle visé par le chef du service, transmis au responsable d'inventaire Contrôle de supervision contemporain par le	DIR DREAL (éventuellement)	Les données nouvelles sont saisies dans Chorus RE-FX. Les cessions sont longues et difficiles, mais les données de sortie sont saisies	FAIBLE	R1 : DIR : Formaliser les processus et procédures interne de gestion des inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétences

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
		d'inventaire (cession de bien, opération de déclassement mené à son terme)		responsable d'inventaire. Éventuellement, contrôle de supervision, lors d'un diagnostic par échantillonnage, de la mise en place et de l'effectivité de ces mesures de gestion. Grille de contrôle transmis au comptable				
2.10	Exhaustivité (Totalité)	Base de données erronée. Parcelles absentes mais qui devraient figurer à l'inventaire ; Parcelles présentes mais qui auraient dû être transférées aux CT Mauvais intitulé des parcelles au cadastre, absence de correction.	FORT	Échange périodique (chaque année) de tableaux de gestion entre DIR et DDFiP et Cadastre.	DIR DDFiP (Cadastre) DIE (direction de l'immobilier de l'État)	La base de données Chorus RE-FX n'est pas fiabilisée. A noter que la valorisation des délaissés dans Chorus RE-FX relève des services fiscaux. Elle reste aujourd'hui très incomplète et la valorisation des délaissés devrait être consolidée dès maintenant.	FORT	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines
2.11	Régularité (Justification)	Pièces justificatives absentes, incomplètes, non conformes à la réglementation. Actes de propriété absents Absence « d'acte de cession » formalisé du	MOYEN	Établissement et diffusion d'une liste des pièces justificatives à fournir par type d'opération : Diffusion de la liste des PJ nécessaires à la validation d'une opération de gestion des délaissés, des parcelles en compensation et voies en cours de déclassement Vérification dans les dossiers de cession de la présence	DIR DREAL	Les pièces justificatives sont dans les dossiers, acquisition, cession. Les dossiers de remise d'ouvrage par les DREAL nécessitent des travaux complémentaires de la DIR pour découper et renommer certaines parcelles pour en permettre la cession.	FAIBLE	R2 Fournir systématiquement à l'exploitant routier (DIR), simultanément à la mise en service de l'ouvrage, un plan de délimitation du DPR ainsi qu'un plan des acquisitions foncières réalisées et des excédents, hors emprise routière, à aliéner (délaissés).

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
		DPRN vers le(s) CT (département(s), communes), qui peut être du principalement au transfert « unilatéral » du RNIL aux CT en 2005.		d'actes authentiques de cession. Contrôle croisé (autocontrôle). Contrôle de supervision contemporain lors de la validation de la demande.				
2.4. Valorisation des biens								
2.12	Exactitude	Montants erronés : - sur facture d'acquisition ; sinon, - sur évaluation de DIE (direction de l'immobilier de l'État)	FORT	Traçabilité de la réception des factures d'acquisition des parcelles, archivage documenté contrôle croisé (autocontrôle) Contrôle de supervision, mesures correctives le cas échéant.	DIR, DREAL DDFiP	La valorisation comptable des parcelles délaissées n'est pas exhaustive.	FORT	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines. R6 : DIR, DREAL : Valoriser dans Chorus RE-FX, au moment du rapprochement annuel des inventaires avec DDFiP, les parcelles délaissées qui ne le sont pas.
3. Les opérations de contrôle de la gestion des délaissés routiers								
3.1. Fiabilisation des inventaires								
3.1	Régularité (Information)	Absence de lancement des campagnes annuelles d'inventaires	FORT	Organisation effective par l'administration centrale, ou locale, des campagnes d'inventaires annuelles.	DGITM / DIT DREAL (SMO) DIR	L'administration chargée de la comptabilité publique de l'État lance chaque année une campagne de recueil des inventaires. Cette campagne, relayée	FORT	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines. R10 : DIR : Planifier périodiquement

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
				Contrôle de supervision		par le MTES, peine toutefois à gagner les services locaux.		un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers.
3.2	Régularité (Information)	Absence de transfert du tableau récapitulatif annuel d'inventaire aux services comptables (DDFiP) en vue du recollement.	FORT	Organisation de la transmission de ce tableau à la DDFiP début janvier Contrôle de supervision	DREAL DIR CPCM	Les rapprochements inventaires physiques et inventaires comptables sont rarement effectués.	FORT	R4 : DIR, DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des délaissés, dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines
3.2. Correction des erreurs								
3.3	Exactitude	Erreur d'imputation, absence de correction d'une erreur d'imputation	MOYEN	Connaissance effective de l'existence de la nomenclature des imputations.	DIR DREAL	La mission n'a pas détecté d'erreurs d'imputation récurrentes.	FAIBLE	-
3.3. Contrôle interne comptable (CIC)								
3.4	Exactitude	Absence de contrôle interne comptable (CIC), de correction des erreurs de gestion, retard inexplicables, ...	FORT	Existence et mise en œuvre du CIC dans chaque service.	DIR DREAL (SMO)	Le CIC ne porte pas sur la gestion des délaissés routiers.	FORT	R10 : DIR : Planifier périodiquement un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers.
3.5	Régularité Sincérité Exactitude	Absence de plan de contrôles annuels	FORT	Existence d'un plan de contrôle annuel	DIR DREAL (SMO)	La gestion des délaissés routiers n'est pas inscrite dans les plans de contrôle annuel, lorsqu'ils existent.	FORT	R10 : DIR : Planifier périodiquement un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers.
3.4. Traçabilité, Archivage								
3.6	Régularité (Information)	Absence d'archivage, archivage partiel des dossiers, notamment de : - transfert aux CT (en 2005) ;	FORT	Existence d'un plan d'archivage documenté. Contrôles croisés	DIR DREAL (SMO)	L'archivage des dossiers est réel dans les services visités, présentés aux auditeurs.	MOYEN	R1 : DIR : Formaliser les processus et procédures interne de gestion des inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétences.

N°	Critères de qualité comptable	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues et programme de travail des auditeurs ^(A)	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
		- acquisitions de parcelles ; - cessions ; - projets non réalisés, en attente ou non. Archivage défaillant, absence de procédure de classement		(autocontrôle) Contrôle de supervision		Pas (très peu) de contrôles de supervision dans ce domaine.		

^(A) Le programme de travail des auditeurs consistera principalement à vérifier l'effectivité des mesures de contrôles internes et effectuera des tests sur échantillons

CT : collectivités territoriales, (Départements, communes)

DPR : Domaine public routier.

7. Fiche « support » des constats réalisés sur les itinéraires tests

CGEDD section « Audits, inspections et vie des services »	012048-01 Audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers	Référence : Structure entendue : Date entretien : Archivage : 2-P/3-CEP
---	---	--

	<i>Nom</i>	<i>Date</i>
Rédigé par		
Validé par		
Supervisé par	Chantal Marraccini	

<i>Personnes concernées</i>	<i>Fonction</i>	<i>P*</i>	<i>C*</i>	<i>I*</i>
Michel Saillard	Auditeur, Coordonnateur de l'audit	X	X	
Stéphane Denécheau	Auditeur	X		
Didier Bureau	Auditeur	X		
Chantal Marraccini	Superviseur			X

* P = présent – C = pour contrôle – I = pour information

Objet de l'entretien : Dans le cadre de l'audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers, la mission s'intéresse à l'ensemble du réseau national, réseau exploité par les DIR ou modernisé par les DREAL ou concédé à des sociétés d'autoroutes. Ces délaissés peuvent être constitués de terrains libérés suite à l'aménagement de la route, ou par des terrains achetés par l'État non utile à l'exploitation de la route, ou encore par le patrimoine routier ayant

vocation à être transféré à des collectivités locales et en situation provisoire. La structure dispose-t-elle d'une connaissance du patrimoine ? dispose-t-elle d'un inventaire de ces parcelles ? d'un outil de suivi ? quelles sont les actions engagées par la structure ? quels sont les risques identifiés ?

Sur la base d'un axe prédéterminé d'une centaine de km , la mission cherchera à identifier, avec les éléments en possession de la structure, les délaissés routiers existants, leurs statuts (domaine public, domaine privé), les actions envisageables.

N° de question	Questions	Réponse du service audité	Compléments / Observations des auditeurs	PJ
1 – Organisation et pilotage				
1.1	- Quelle est l'action foncière réalisée ? Quelle a été l'évolution au cours des 5 dernières années ? - Existe-t-il un inventaire du domaine public ou privé de l'Etat? - Quels sont les différents intervenants au niveau national et local concernant ce domaine ? - Quelle périodicité des échanges dans ce domaine avec l'échelon central ? - Est-ce formalisé (Organigramme fonctionnel nominatif) ? (Si oui à transmettre aux auditeurs)			
1.2	La structure a-t-elle eu connaissance de directives de l'administration centrale dans ce domaine ? (Si oui à transmettre aux auditeurs) Comment cela a-t-il été mis en oeuvre ? Y a-t-il des instructions ou des procédures internes à la structure concernant les procédures d'identifications des délaissés? (Si oui à transmettre aux auditeurs)			
1.3	Quelles sont les instructions ou procédures internes en matière de cessions des délaissés ?			
1.4	Y a-t-il des bilans et remontées des cessions de délaissés réalisées par la structure, si oui à quel rythme ? (Si oui à transmettre aux auditeurs)			
1.4	Y a-t-il des plans de contrôles relatifs à ce domaine ? Comment sont-ils élaborés ? Comment sont-ils mis en oeuvre ? (Si oui à transmettre aux auditeurs)			
1.5	Y a-t-il un système d'information spécifique au niveau local pour gérer ces parcelles ou l'utilisation de tableurs pour gérer ces informations ?			
1.6	Quels sont les effectifs dédiés (ou estimation de temps passé) à cette mission ?			
1.7	Des formations ou réseaux métiers existent-ils en la matière ? (si oui, qui y a participé ?)Le sujet des			

N° de question	Questions	Réponse du service audité	Compléments / Observations des auditeurs	PJ
	acquisitions/cessions y est-il abordé ? (Si oui à transmettre aux auditeurs un CR de ce type de réunion où le sujet est abordé)			
2 – Maîtrise des risques				
2.1	Exhaustivité : la structure est-elle assurée de la bonne comptabilisation des délaissés routiers (acquisition des terrains_cessions) ? . Si oui, comment s'en assure-t-elle ?			
2.2	Lors de la remise de nouveaux tracés comment la structure s'assure-t-elle de l'existence d'un relevé de délimitation ? Les éléments prévus par l'instruction technique (notamment plans de bornages) sont-ils présents ? (transmettre un dossier exemple)			
2.3	Comptable et financier : comment est suivi le processus de gestion (entrée et sortie de biens) ?, saisie dans Chorus RE-FX ?			
2.4	Valorisation : les parcelles sont-elles valorisées ? Si oui, selon quelle méthode de calcul ou de référencement ?			
2.5	Environnemental et santé : y a-t-il des parcelles qui font l'objet de dépôts illégaux ? Qu'en est-il de la dépollution des parcelles qui ont été utilisées pour accueillir des centrales à émulsions, des produits de déconstruction amiantés, autres pollutions ?			
2.6	Sécurité / Lisibilité: existe-t-il des délaissés pouvant être source de difficulté de « lecture de la route » pour les usagers de la route (confusion visuelle des voies) ?			
2.7	Juridique : la structure dispose-t-elle d'un recueil d'événements concernant les risques de dépôts ou d'occupation illégale de délaissés ?(Si oui à transmettre aux auditeurs)			

<i>N° de question</i>	<i>Questions</i>	<i>Réponse du service audité</i>	<i>Compléments / Observations des auditeurs</i>	<i>PJ</i>
3 - Divers				
2.8	Financier : quel est le coût annuel des interventions d'entretien de ces parcelles délaissées ?			

Documents demandés : voir surligné **en bleu**

8. Phase contradictoire : remarques des services audités

Conseil général de l'environnement et du développement durable

0012048-01

Audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers

Observations du commanditaire sur le rapport provisoire

PAGE DU RAPPORT ou N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
Recommandation 1	DIR : Formaliser les processus et procédures interne de gestion des inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétence. Objectif : juin 2020	L'articulation entre les recommandations s'inscrit dans un contexte évolutif à court/moyen terme dans le fonctionnement entre les DIR et la DGITM. A ce titre la recommandation 1 (et recommandation 4 intimement liée avec la 1) peut être intégrée aux chantiers de définition de la politique industrielle du RRN actuellement menés par la DGITM. Son horizon de réalisation est situé à 2021, nécessitant de mettre en cohérences de nombreux processus. Il est proposé de décaler le délai de cette recommandation à la mise en œuvre du projet industriel du RRN.	La mission d'audit prend note de ce report de délai demandé.
Recommandation 4	DIR et DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des « délaissés », dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines. Objectif : dès la fin de l'année 2019.	Les DIR n'adoptant pas toutes les mêmes processus, et dans l'hypothèse où avec certaines DDFIP tout serait à construire, si la recommandation 1 n'est pas réalisée avant fin 2019, certaines auront du mal à atteindre un objectif fin 2019. Il est proposé de décaler cet objectif à fin 2020, afin de permettre à la DGITM de relancer un pilotage national en 2019 (recommandation 7), suivant une ligne commune pour les DIR, et les accompagner dans le déploiement de cette politique durant l'année 2020.	La mission d'audit prend note de ce report de délai demandé.

9. Plan d'action du commanditaire

Conseil général de l'environnement et du développement durable

0012048-01

Audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
Recommandations de niveau 1				
N°4	DIR et DREAL : Valider l'inventaire routier mis à jour, y compris des « délaissés », dans chacun des services, chaque année après échanges avec les services DGFIP_Domaines. Objectif : dès la fin de l'année 2019.	Demande de décaler cet objectif à fin 2020, afin de permettre à la DGITM de relancer un pilotage national en 2019 (recommandation 7), suivant une ligne commune pour les DIR, et les accompagner dans le déploiement de cette politique durant l'année 2020.	DGITM, DIR et DREAL Mise en œuvre : fin 2020	La mission d'audit accepte et prend note de ce report de délai.
N°9	DIR : Finaliser toutes les déclarations d'inutilité du réseau afin de remettre aux domaines les terrains non utiles à l'exploitation. Objectif : produire un		DIR mise en œuvre : avant mars 2020	

	calendrier de réalisation avant mars 2020.			
N°6	DIR, DREAL : Valoriser dans Chorus RE-FX, au moment du rapprochement annuel des inventaires avec DDFiP, les parcelles délaissées qui ne le sont pas. Dès la fin 2019.		DIR et DREAL mise en œuvre : d'ici fin 2019	
N°1	DIR : Formaliser les processus et procédures interne de gestion des inventaires, et notamment des délaissés routiers, afin de permettre le transfert de compétence. Objectif : juin 2020	Report de délai à 2021 demandé pour la mise en cohérence des processus, conformément au projet industriel RRN.	DIR et DREAL mise en œuvre : 2021	La mission d'audit accepte et prend note de ce report de délai.
N°10	DIR : Planifier annuellement un contrôle interne sur les inventaires, et notamment sur les délaissés routiers. Objectif dès la fin 2019.		DIR Mise en œuvre : pour fin 2019	
Recommandations de niveau 2				
N°5	DIR, DREAL, DDT : Regrouper au sein d'une seule structure, dans chaque DIR, les compétences foncières éparpillées en DIR et DREAL, et éventuellement DDT.		DIR, DREAL, DDT	

	Calendrier à fixer par le ministère.		Mise en œuvre : délai à fixer par le ministère	
N°7	DGITM : Maintenir un dispositif de pilotage national et d'échanges avec les services fonciers des DIR, et éventuellement des DREAL dans l'hypothèse d'un regroupement. Objectif : à relancer si possible en 2019.		DGITM Mise en œuvre souhaitée : dès 2019	
N°3	DAFI : Mettre à jour le référentiel foncier dit « datafoncier » plus régulièrement (chaque année si possible) et faire connaître cet outil de consultation aux services déconcentrés et en particulier aux DIR. Objectif : dès 2020		DAFI Mise en œuvre : 2020	
Recommandations de niveau 3				
N°8	DGALN : Étudier la possibilité d'étendre ponctuellement le système de délégation à certains EPF pour accélérer la cession de foncier « routiers » en zone urbaine et périurbaines, lorsqu'elles ont un intérêt pour accueillir des projets d'aménagements ou		DGALN Mise en œuvre : Lancement de l'étude fin 2019.	

	des opérations de logements et après accord de leur conseil d'administration. Objectif : lancement de l'étude fin 2019.			
N° 2	Services de maîtrise d'ouvrage (SMO_DREAL) : Fournir systematiquement à l'exploitant routier (DIR), simultanément à la mise en service de l'ouvrage, un plan de délimitation du DPR ainsi qu'un plan des acquisitions foncières réalisées et des excédents, hors emprise routière, à aliéner (délaissés). Objectif : immédiat.		DREAL_SMO Mise en œuvre : Immédiate	

10. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
A11	Autoroute numéro 11
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne, devenue GPA (ci-après)
ARN	Aménagement des routes nationales, sous-direction de la Direction des infrastructures de Transport
BOP	Budget opérationnel de programme
CAS	Compte d'affectation spéciale
CGE	Compte général de l'État
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CEI	Centre d'entretien et d'intervention
CPCM	Centre de prestations comptables mutualisé
DAF	Direction des affaires financières
DAJ	Direction des affaires juridiques (MTES)
DDE	Direction départementale de l'équipement (cf. DDT(M))
DDT(M),	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
D(G)(D)(R)FIP	Direction (générale) (départementale) (régionale) des finances publiques
DGITM	Direction générale des infrastructures de transport et de la mer
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DIR, DIRIF	Direction interdépartementale des routes, Direction interdépartementale des routes d'île de France
DIT	Direction des infrastructures de transports (DGITM)
DNID	Direction nationale d'interventions domaniales
DPR(N)	Domaine public routier (national)
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPF	Établissement public foncier

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
GCA	Sous-direction de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé
GPA	Grand Paris Aménagement, établissement public d'aménagement du Grand Paris
GRT	Gestion des routes nationales, sous-direction de la Direction des infrastructures de Transport
IQOA	Image de la qualité des ouvrages d'art
IQRN	Image de la qualité des routes nationales
ISIDOR	Système d'information du réseau routier national
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
OAD	Outil d'aide à la décision
OSC	Outil de suivi des cessions
ONF	Office national des forêts
MEEDDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (cf. MTES)
MEDDE	Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (cf. MTES)
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique
MCTRCT	Ministère de la Cohésion des Territoires et des relations avec les collectivités territoriales
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
PAM	Plan d'actions ministériel
PLF	Projet de loi de finances
QPC	Questionnaire de prise de connaissance
QCI	Questionnaire de contrôle interne
RN10	Route nationale numéro 10
RNIL	Réseau routier national d'intérêt local
RPIE	Responsable de la politique immobilière de l'État
RRN	Réseau routier national
SCA	Société concessionnaire d'autoroute

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
SETRA	Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements
SIG	Système d'information géographique
SMO	Service maîtrise d'ouvrage
TGPE	Tableau général des propriétés de l'État
TSE	Taxe spéciale d'équipement

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)