



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Évaluation de la politique publique de gestion du réseau routier national non concédé

Seconde partie

Synthèse du diagnostic, pistes d'amélioration et scénarios d'évolution

Rapport CGEDD n° 010288-02
établi par

Emmanuelle BAUDOUIN, Philippe DE GUIBERT et Stéphane DENÉCHEAU

Juin 2017



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

Sommaire

Résumé.....	6
Recommandations législatives.....	9
Recommandations à la DGITM.....	9
1. Synthèse du diagnostic.....	11
1.1. Le réseau routier, les acteurs, la gouvernance.....	11
1.2. Les politiques de gestion du RRN-NC.....	12
1.3. La perception des attentes des usagers.....	13
1.4. L'efficacité des politiques de gestion du RRN-NC.....	13
1.4.1. <i>En ce qui concerne les chaussées.....</i>	13
1.4.2. <i>En ce qui concerne les ponts, tunnels et murs.....</i>	15
1.4.3. <i>En ce qui concerne les équipements de la route.....</i>	16
1.4.4. <i>En ce qui concerne l'exploitation du réseau.....</i>	16
1.4.5. <i>En ce qui concerne la sécurité routière.....</i>	17
1.5. L'efficacité des dispositifs d'entretien et de gestion du RRN-NC.....	17
1.5.1. <i>Les moyens financiers.....</i>	17
1.5.2. <i>Les moyens humains.....</i>	18
1.5.3. <i>Comparaison avec d'autres réseaux.....</i>	19
1.6. L'innovation et les évolutions technologiques prises en compte.....	20
2. Pistes d'amélioration.....	22
2.1. Améliorer l'efficacité de la gouvernance.....	22
2.1.1. <i>Le maintien de la gouvernance actuelle avec transfert de quelques tronçons à faible trafic.....</i>	22
2.1.2. <i>Le transfert de la globalité du RRN-NC à des collectivités.....</i>	23
2.1.3. <i>La création d'une agence chargée des infrastructures disposant de ressources affectées pour la gestion du RRN-NC.....</i>	28
2.1.4. <i>L'externalisation de la gestion du RRN-NC.....</i>	31
2.1.5. <i>Améliorer l'écoute des usagers.....</i>	36
2.2. Adapter, préciser et compléter la politique afin d'en améliorer la pertinence.....	37
2.3. Améliorer l'efficacité et l'efficacité des politiques conduites.....	38
2.3.1. <i>Regroupement des commandes.....</i>	38
2.3.2. <i>Exploitation du réseau : optimiser les processus et les organisations, ajuster les niveaux de service et les moyens.....</i>	39
2.3.3. <i>Avoir une meilleure visibilité en définissant une trajectoire budgétaire pluriannuelle et laisser une plus grande autonomie de gestion au responsable de programme.....</i>	44
2.4. Estimation des besoins financiers.....	45
2.4.1. <i>Au fil de l'eau : une « dette grise » qui augmente, conséquence d'une insuffisance de crédits d'entretien.....</i>	46

2.4.2. Des économies d'ores et déjà proposées par la DGITM.....	46
2.4.3. Estimation des besoins financiers pour maintenir en état le patrimoine routier.....	48
2.5. Rechercher des ressources alternatives ou (et) complémentaires.....	54
2.5.1. Définir de nouvelles priorités au sein du budget de l'État.....	54
2.5.2. L'apport de financement du RRN-NC par les collectivités publiques.....	55
2.5.3. L'apport de financement par des tiers privés : les opérations de mécénat et de parrainage ne sont pas identifiées comme éventuelles ressources.....	56
2.5.4. L'apport de financement par les usagers ou le contribuable.....	58
3. Les scénarios d'évolution.....	62
Annexes.....	68
1. Lettre de mission.....	69
2. Cahier des charges.....	71
3. Liste des personnes rencontrées.....	81
4. Projet de futur réseau routier national préalable à l'élaboration du décret fixant la consistance du RRN.....	87
5. Le réseau routier national, le périmètre des DIR et les grandes régions.....	88
6. Délimitation du périmètre des concessions autoroutières.....	89
7. Comparaison des moyens mis en œuvre sur le réseau national en Angleterre et en France.....	90
8. Financements du budget de l'UE en faveur des transports.....	91
9. Glossaire des sigles et acronymes.....	92

Résumé

Depuis le transfert des routes nationales d'intérêt local (RNIL) aux départements, l'État a conservé la gestion de 12 254 km de routes nationales non concédées qui constituent un réseau structurant d'intérêt national et européen. Représentant environ 1 % du réseau routier français, il supporte 19 % du trafic. Avec la création de onze directions interdépartementales des routes (DIR), l'État en a organisé la gestion par itinéraire. Ce réseau semble globalement cohérent, avec néanmoins quelque 300 à 350 kilomètres qui pourraient encore, par mesure d'efficience, être transférés aux départements, tandis qu'environ 150 kilomètres « orphelins » pourraient être intégrés à des contrats de concession existants.

La connaissance de l'état du réseau est en progression constante. Des avancées ont été notées ces dernières années avec la révision de certaines politiques d'entretien, notamment pour les chaussées. Il reste à finaliser l'état des lieux des équipements, à définir une stratégie pour leur entretien ainsi que celui des ouvrages d'art, à mettre en place une politique pour la remise aux normes environnementales et à mieux expliciter la politique en matière d'innovation.

L'écoute des usagers pourrait être améliorée par une meilleure association et participation du comité des usagers, en renforçant nettement son information.

Si les effectifs des DIR ont baissé de 3,74 % sur la période 2011-2015 et 6,2 % sur la période 2011-2016 pour atteindre 8 031 agents en 2016 et sont aujourd'hui en dessous de la cible théorique pour assurer l'exploitation, leur masse salariale (418 M€ en 2015) a continué à augmenter (+7,7 % de 2011 à 2015), dans un contexte de vieillissement des agents et d'une forte vacance de postes (5 %).

Concernant l'exploitation du réseau, les pratiques et les organisations sont assez hétérogènes. Un état des lieux des niveaux de service réellement mis en place n'étant pas disponible, la mission n'a pas pu estimer les gains qui pourraient être obtenus par l'harmonisation des pratiques et l'optimisation des organisations existantes en tendant vers les niveaux de service minimum et les organisations types définies lors de la création des DIR. Toutefois, ces gains potentiels semblent *a priori* modestes. Des ajustements dans l'organisation permettraient une réduction à terme de l'ordre de 140 ETP.

Des baisses de niveau de service pourraient aussi être envisagées dans le domaine de la viabilité hivernale ou des interventions sur incidents et accidents : une baisse de 10 % des effectifs, qui affecterait significativement le service rendu, ne représenterait néanmoins qu'une économie de masse salariale de 40 M€/an. L'entretien courant du réseau étant réalisé par les agents d'exploitation pendant le temps laissé disponible par les tâches d'exploitation, cette diminution d'effectifs nécessiterait de faire appel en partie à de l'externalisation et renchérirait concomitamment les besoins en crédit de fonctionnement.

L'externalisation n'a d'intérêt en termes de masse salariale que si les tâches sous traitées sont dimensionnantes pour les effectifs. Elle génère en contrepartie des besoins en crédits de fonctionnement et, à grande échelle, pose des problèmes d'acceptation sociale. C'est pourquoi, si cette option est envisagée, elle doit être précédée d'une réflexion stratégique globale, montrant tout d'abord une meilleure efficacité et efficience, intégrant la redéfinition des niveaux de service attendus sur l'ensemble du réseau quel que soit le mode de gestion (régie ou externalisation),

évaluant les moyens nécessaires sur la durée en crédits et en personnels, et enfin prenant en compte une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences au sein des DIR.

Quoi qu'il en soit, une gestion économe suppose, en matière d'exploitation, une mise à plat au niveau national permettant une hiérarchisation fine du RRN-NC et le choix d'un scénario (niveaux de service et organisations types) en adéquation avec les moyens affectés à ces tâches. Il conviendra ensuite de s'assurer de la déclinaison effective au sein des DIR du scénario retenu.

L'absence de visibilité sur les budgets et le caractère erratique des dotations annuelles consacrées à l'entretien et à l'exploitation du réseau créent de réelles difficultés de gestion et ne permettent pas de bâtir une politique d'entretien optimisée.

La faiblesse des moyens budgétaires consacrés, même s'ils ont augmenté ces deux dernières années (667M€ en moyenne sur la période 2012-2015 et 736M€ sur 2015-2016), ne permet pas de maintenir le patrimoine en l'état et de mettre le réseau aux normes environnementales.

Aujourd'hui, la mission estime que le besoin budgétaire minimum pour maintenir en l'état le réseau est de 850 M€ par an. Le transfert de la gestion de 150 kilomètres de RRN-NC dans des concessions existantes et la recherche d'économies permettraient, d'ici trois ans, de ramener ce chiffre à 830 M€. Ce sont donc environ 100 M€ supplémentaires qui seraient aujourd'hui nécessaires pour stabiliser l'état du patrimoine, sans qu'il soit possible de rechercher, auprès de tiers, des financements complémentaires significatifs. Hormis pour les systèmes d'information et de gestion et la propreté des abords, il semble difficile d'espérer des financements des collectivités pour la gestion du RRN-NC. L'Europe ne finance quant à elle que les volets innovation sur les systèmes de transports intelligents (ITS), le mécénat ou le parrainage ne sont pas adaptés à ce type d'opération et, *a priori*, ce secteur n'intéresse pas les professionnels interrogés par la mission.

Si les nouveaux usages de la route et les nouvelles technologies impactent techniquement la gestion du RRN-NC, ils ne sont pas déterminants financièrement à court terme, sauf scénario de rupture.

Alors que les politiques menées semblent aller dans le bon sens, la mission estime *in fine* que le principal écueil reste l'insuffisance des ressources budgétaires.

La mission a analysé les avantages et inconvénients de cinq scénarios :

- scénario 1 : au fil de l'eau ;
- scénario 2 : dotation en vue de stabiliser l'état du patrimoine avec trois sous-scénarios (redéploiement des crédits et institution d'une règle d'or en faveur de la gestion du RRN-NC, récupération de 0,3 points de TICPE au titre de la contribution climat énergie, mise en place de droits d'usage en lieu et place de taxes) ;
- scénario 3 : création d'une agence des infrastructures routières avec recettes affectées pour la gestion du RRN-NC ;
- scénario 4 : délégation aux régions de la mise en œuvre de la politique routière sur le RRN-NC ;

- scénario 5 : transfert aux régions du RRN-NC.

Si le scénario le plus souple est bien celui du « fil de l'eau », celui-ci n'est pas tenable à moyen terme avec le niveau actuel de ressources conduisant à une dégradation lente et continue du réseau et à un risque croissant de dégradation brutale à l'occasion d'intempéries ou d'un hiver rigoureux. Il ne permet pas de mettre en conformité le réseau avec les normes environnementales. Au plan technique, il n'est pas le plus efficient du fait du caractère erratique des dotations annuelles.

Seuls les scénarios 2 « dotation en vue de stabiliser l'état du patrimoine » et 3 « création d'une agence des infrastructures routières » accompagnée de ressources dédiées permettent un maintien de son état.

Les scénarios 4 et 5, « délégation » ou « transfert » aux régions, ne permettent pas d'espérer plus d'efficacité, l'échelon régional n'étant pas plus pertinent pour cela que celui des DIR pilotées par le niveau national. Certes ces deux scénarios favorisent la mobilité multimodale en renforçant la compétence transport des régions, rapprochent décideur et « citoyens usagers » et permettent d'envisager des arbitrages financiers régionaux entre modes de transport plus favorables à l'entretien routier. *A contrario*, ils conduiraient à créer un nouvel échelon dans la gestion du RRN-NC, sans que, pour la délégation, ce schéma d'organisation ait fait ses preuves, l'Allemagne souhaitant l'abandonner car contre productif. Dans le cas d'un transfert, et dans une moindre mesure dans celui d'une délégation, le scénario entraîne un affaiblissement de l'expertise de l'État qui sera préjudiciable lorsque les concessions autoroutières devront être renouvelées. De plus, ces scénarios, surtout celui du transfert, pourraient conduire à un traitement différencié selon les territoires en matière de gestion du réseau¹. La préservation de la fonction structurante pour le trafic de transit, qui constitue avant tout l'intérêt national et européen de ce réseau, ne serait plus garantie. C'est ainsi que tous les pays dans le monde ont conservé la gestion de leur réseau routier national.

Pour ces raisons, la mission considère que les scénarios 2 et 3, permettant de mobiliser et de sanctuariser sur la durée les compétences et les moyens, sont ceux à privilégier.

Sont listées les principales recommandations que la mission formule en vue d'améliorer la mise en œuvre de cette politique publique.

¹ Et sans doute encore plus en matière de développement du réseau.

Recommandations législatives

Présenter au parlement un document d'orientation formalisant la stratégie en matière de politique de gestion du RRN-NC. Puis, afin de mettre en œuvre cette politique de manière optimisée avec une visibilité suffisante et éviter les à-coups, lui présenter une trajectoire pluriannuelle en termes de moyens humains, financiers et de performance. Chaque année, le rapport annuel de performance présenterait le bilan pour vérifier que la trajectoire est bien atteinte.	Pages 12, 45 et 46
Étudier, notamment du point de vue juridique, la possibilité pour l'État et les collectivités gestionnaires d'infrastructures routières d'instituer, s'ils le souhaitent, un péage sur les routes express nouvelles ou existantes.	Page 27

Recommandations à la DGITM

Une fois le document d'orientation formalisant la stratégie en matière de politique de gestion du RRN-NC validé par le parlement : • resituer l'ensemble des politiques techniques dans ce cadre et identifier les domaines où l'effort d'actualisation ou de refonte doit être poursuivi ; • prioriser et contractualiser le plan d'actions avec le Cerema, le CETU et l'IFSTTAR ; • décliner cette stratégie au sein de chaque DIR dans leur projet de service et en matière d'innovation ; • mieux expliciter la politique conduite en matière d'innovation routière au regard des attentes spécifiques liées à la gestion du RRN-NC.	Page 36
---	---------

Élaborer un nouveau schéma directeur d'exploitation de la route (SDER) adapté aux enjeux et aux moyens disponibles dans les DIR, selon les étapes suivantes : • établir un état des lieux de la hiérarchisation du réseau, des niveaux de service réels pratiqués dans chaque DIR² ; • proposer à l'arbitrage politique une hiérarchisation du réseau et des scénarios de niveaux de service et d'organisations types (en matière de surveillance du réseau, d'interventions sur incidents et accidents, de viabilité hivernale et de gestion du trafic), en fonction des moyens en personnels pouvant être affectés sur la durée en DIR ; • conduire en parallèle le dialogue social indispensable pour l'émergence et l'appropriation de ces évolutions ; • approuver ce nouveau SDER par circulaire interministérielle du ministère de l'Intérieur et du ministère des Transports • faire ensuite converger rapidement les organisations et les processus en DIR vers le scénario retenu ; • mettre en place le suivi et les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.	Page 37
Finaliser l'état des lieux concernant les éléments du patrimoine routier dans toutes ses composantes, achever la mise en place des outils de connaissance et de suivi de leur état et à partir de cette connaissance, poursuivre la révision des politiques de surveillance et les stratégies d'entretien. Il s'agira également de rédiger un guide sur la politique d'innovation. Dans cet état des lieux, un regard particulier devra être porté sur la mise aux normes environnementales ; sont notamment attendus dans ce domaine une hiérarchisation des priorités en fonction des enjeux et des exigences réglementaires, ainsi qu'un plan d'actions.	Pages 13 à 16 et pages 37 et 38
Engager les procédures de transfert de certains tronçons du RRN-NC d'intérêt local aux départements et l'intégration de tronçons orphelins dans le périmètre de concessions autoroutières existantes.	Pages 22 et 23
Pour améliorer l'écoute des usagers, développer l'animation du comité des usagers qui regroupe les différentes catégories d'utilisateurs afin qu'il devienne un véritable outil de mesure de la satisfaction. Il s'agira notamment de renforcer son information avec des éléments propres au RRN-NC.	Page 36
Réaliser une étude sur les conséquences de l'autorisation de circulation des poids lourds de <u>44 tonnes</u> mise en place en janvier 2013, sur la dégradation potentielle des chaussées et des ouvrages du fait du maintien de la configuration à 5 essieux de ces véhicules.	Page 18
Poursuivre le plan d'économies engagé, en tenant compte des préconisations de la mission, et mettre en œuvre les ajustements d'organisation proposés.	Pages 38 à 40 et pages 47 et 48

² La mission recommande pour cela de renouveler l'examen détaillé sur les temps de travail et les régimes indemnitaires réalisé en 2007 par le CGPC, afin d'établir une typologie des situations et des besoins, et d'analyser les évolutions possibles en matière de garanties minimales, d'organisation du travail et de modalités de rémunération, dans un équilibre à trouver entre moyens disponibles et niveaux de service visés.

1. Synthèse du diagnostic

La synthèse de chacun des six chapitres du diagnostic est rappelée ci-après afin d'en donner une vision d'ensemble, avant de présenter les pistes d'évolution envisagées. Il convient de se référer au document de diagnostic qui étaye les conclusions présentées.

1.1. Le réseau routier, les acteurs, la gouvernance

Après le transfert en 2006 aux départements de 18 000 km de « routes nationales d'intérêt local » (RNIL), l'État reste gestionnaire de 21 200 km de routes nationales, dont 8 951 km de réseau routier national concédé (RRN-C) composé d'autoroutes à péage, et 12 254 km de réseau routier national non concédé (RRN-NC).

Le mode routier avec 88 % de part modale reste très largement prépondérant que ce soit pour le transport de voyageurs ou le transport terrestre de marchandises. Le trafic routier tend à se stabiliser sauf sur les autoroutes, malgré une forte chute du trafic poids lourds depuis 2007. Aujourd'hui, avec environ 1 % seulement de la longueur totale du réseau français, le RRN-NC supporte 19 % du trafic³. Même si toutes les analyses économiques soulignent les limites d'une approche globale de la contribution des infrastructures de transport à la croissance, l'utilité économique et sociale du RRN-NC n'est pas contestée.

Le RRN-NC est constitué à quelques rares exceptions près de routes qui relient des pôles économiques majeurs (routes interurbaines), qui assurent un rôle structurant en termes de déplacements dans les grandes agglomérations (routes urbaines), qui comportent un intérêt européen (liaison transfrontalière) et qui assurent un rôle d'aménagement du territoire desservant les préfectures dans les départements ruraux. La mission juge sa composition globalement cohérente même s'il peut être envisagé à la marge quelques transferts ou déclassements au profit des collectivités (départements et établissements publics de coopération intercommunale – EPCI) de tronçons d'intérêt local.

On constate, sur le réseau routier national, la même tendance à la baisse de l'accidentologie que sur le reste du réseau, sans pouvoir faire la part de ce qui revient aux différentes politiques conduites qui concernent à la fois le comportement des usagers, la sécurité des véhicules et l'amélioration de la qualité des infrastructures. Le réseau routier national apparaît, en proportion du trafic qu'il supporte, nettement moins accidentogène globalement que le reste du réseau. Toutefois, le taux de tués sur le réseau national hors autoroutes semble significativement plus élevé qu'ailleurs. Ce point mérite néanmoins d'être approfondi avec une analyse fine des statistiques. De plus, celles-ci mériteraient d'être améliorées par une meilleure prise en compte des blessés, ce qui permettrait sans doute de mieux identifier les sections de routes les plus dangereuses.

Une progression constante du nombre d'accidents du travail recensés, affectant les agents des DIR sur la route, est en revanche constatée depuis 2007, en particulier une augmentation du nombre d'accidents provoqués par des usagers.

³ Le réseau routier français comprend 21 205 km de routes nationales qui supportent 34 % du trafic, 378 973 km de routes départementales et 673 290 km de voies communales, soit au total 1 073 468 km.

La coordination entre les différents services gestionnaires de voirie est un point qui reste à améliorer. Il manque toujours un lieu de coordination entre ces différents acteurs, même si la récente création de l'observatoire de la route, dont l'objectif est de partager les connaissances, est un premier pas.

La gouvernance du budget opérationnel de programme (BOP 203) semble satisfaisante. Des textes régissent de manière claire l'organisation de la gestion du RRN-NC et la répartition des missions entre ministre, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), directions interdépartementales des routes (DIR) et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le dialogue de gestion et l'élaboration du contrat de gestion annuel entre la direction des infrastructures de transport (DIT) et chaque DIR, la mise en place de réseaux thématiques, et l'implication du réseau scientifique et technique contribuent à une responsabilisation des agents du ministère, tout particulièrement des agents des DIR, et participent à la recherche d'une meilleure efficacité dans un contexte de raréfaction des moyens. Cette forte délégation doit être accompagnée d'une définition claire des politiques à mettre en œuvre et d'un reporting exigeant.

Il peut être observé une tendance générale en Europe à confier la gestion du réseau national à une société ou entité publique permettant une meilleure flexibilité et autonomie budgétaire. Un seul pays, l'Angleterre, a fait le choix d'externaliser, par un contrat global, l'entretien courant et l'exploitation de son réseau.

Par ailleurs, en Europe (et même dans le monde), tous les gouvernements, sauf la Belgique, ont, *a priori*, conservé la propriété d'un réseau structurant d'intérêt national et européen.

1.2. Les politiques de gestion du RRN-NC

Le projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT) constitue pour la gestion du RRN-NC un cadre général pertinent permettant de vérifier la cohérence de l'action avec les grands enjeux et les orientations stratégiques de l'État dans le domaine des transports.

Si l'approbation du projet de SNIT ne peut être envisagée à court terme, la mission préconise qu'en soient extraits ses éléments concernant la gestion du RRN-NC afin de formaliser la stratégie globale en la matière, au moins pour un usage interne permettant une déclinaison à l'échelle du territoire de chaque DIR adaptée aux enjeux locaux et aux moyens disponibles. Il serait alors à actualiser et à compléter à la marge pour ses quelques lacunes.

Ceci devrait permettre de donner plus de lisibilité et de sens à l'action en resituant, dans ce cadre plus stratégique et général, l'ensemble des politiques techniques « foisonnantes », et en mettant en évidence les domaines où l'effort d'actualisation ou de refonte entrepris depuis 2011 doit être poursuivi.

La politique de surveillance et d'entretien des chaussées et celle de surveillance des ouvrages d'art sont clairement exprimées ; pour les chaussées, mais pas encore pour les ouvrages d'art, une stratégie d'entretien a été définie afin d'obtenir le meilleur résultat sur la durée en fonction des moyens alloués. Celle concernant les équipements de la route n'est que peu cadrée au niveau national, avec néanmoins quelques guides techniques ; elle mériterait d'être précisée en prenant mieux en compte les enjeux environnementaux.

Dans le domaine de l'exploitation de la route, les niveaux de services doivent être redéfinis après une éventuelle révision tenant compte des effectifs et des moyens disponibles.

Dans le domaine de la sécurité routière, les politiques conduites sont claires et cohérentes. Elles répondent notamment aux exigences de la directive européenne de 2008.

Enfin, la politique menée en matière d'innovation mériterait d'être mieux explicitée.

1.3. La perception des attentes des usagers

Les dispositifs d'écoute des usagers se sont réduits au fil du temps. La difficulté de mener des enquêtes et d'atteindre des résultats significatifs circonscrits au seul RRN-NC reste importante. Au final, le seul lieu d'écoute semble être le comité des usagers, dispositif qui regroupe les représentants des différentes catégories d'utilisateurs. Ce comité mériterait cependant d'être dynamisé et alimenté de manière plus régulière par la DGITM. Le président du comité a indiqué que les débats portaient principalement sur les questions tarifaires des autoroutes et certains participants ont signifié leur désintérêt grandissant.

L'écoute de ces usagers ainsi que les enquêtes récentes décrivent des attentes qui peuvent être différenciées selon les utilisateurs (problématique des aires d'arrêt et de leur sécurité pour les poids lourds, soucis des obstacles latéraux et de l'adhérence pour les motards par exemple). Il n'en demeure pas moins qu'un tronc commun peut aisément être identifié : la sécurité, la fluidité (conditions de circulation), l'information et la signalisation sont les attentes les plus fortes.

Ces attentes sont plutôt satisfaites par le ministère avec cependant des remarques liées aux pannes de panneaux à message variable et parfois une vétusté des films des panneaux de signalisation directionnelle.

Si ces usagers ressentent une dégradation de l'entretien du RRN-NC ces dernières années, ils ne vont pas jusqu'à remettre en cause la politique de gestion tant que le réseau reste disponible. Ils jugent son confort acceptable au regard de l'état des routes de certains pays européens voisins. Ils sont opposés à augmenter leur participation financière aux fins de maintenir ou d'augmenter le niveau de service offert.

1.4. L'efficacité des politiques de gestion du RRN-NC

1.4.1. En ce qui concerne les chaussées

La connaissance de l'état des chaussées est satisfaisante, même s'il reste quelques points qu'il est prévu d'améliorer comme précisé *infra*.

L'état des chaussées se dégrade lentement de manière continue, ceci malgré des hivers peu rigoureux et, depuis 2008, la diminution du trafic PL (deux phénomènes qui ralentissent la dégradation). Avec douze ans d'âge moyen pour les couches de surface, et seulement 5 % de couches renouvelées en 2014 (soit un renouvellement en moyenne tous les 20 ans), le réseau n'est pas à l'abri d'une dégradation brutale comme celle connue lors de l'hiver 2009-2010 où l'âge moyen était de seulement neuf ans.

La nouvelle politique mise en place en 2014 a pour objectif d'être plus efficace et efficiente. Il est trop tôt pour en juger, car il faudra plusieurs années de recul pour pouvoir l'évaluer, mais cette nouvelle politique est clairement détaillée, suivie et argumentée. La mission considère qu'elle va dans le bon sens. Elle concourt à favoriser l'égalité des territoires en maintenant en état l'ensemble du réseau, contrairement à la politique précédente qui priorisait le réseau le plus circulé, laissant ainsi se dégrader un tiers du linéaire du RRN-NC. La mission estime que cette position doit être confortée pour des raisons de sécurité et d'accessibilité des territoires. Dès à présent, il lui semble néanmoins important :

- de mettre en œuvre au plus vite, comme programmé en 2017, un relevé annuel de l'IQRN (image qualité du réseau national) pour la voie lente et tous les quatre ans sur l'ensemble des voies et bretelles. Il s'agira, dans la mesure du possible, d'assurer une continuité des séries, d'utiliser les nouvelles technologies (capteurs laser) afin d'automatiser les traitements et ainsi réduire les biais dus à l'interprétation des relevés par des opérateurs humains, mais aussi de mettre en œuvre un suivi pour les chaussées béton. À l'identique d'autres pays, la question est ouverte sur une réduction du nombre de critères qui fondent la note IQRN, source d'économie ;
- de stabiliser une fois pour toutes la méthodologie de construction de la note globale (Ng) nationale et la définition des classes d'état des chaussées afin d'assurer une continuité des séries et pouvoir évaluer la nouvelle politique ;
- dès lors, de reconstituer dans le rapport annuel de performance (RAP) les indicateurs Ng antérieurs avec la méthodologie retenue pour 2017 et d'ajouter un indicateur concernant l'âge moyen des couches de roulement afin d'éclairer les parlementaires sur cette composante importante de la politique d'entretien ;
- de continuer les travaux de recherche afin d'affiner la détermination des points critiques de dégradation des chaussées : les phénomènes de vieillissement sont progressifs jusqu'à un certain point, puis ils s'accroissent brutalement. Il est indispensable de préciser le schéma d'évolution théorique des routes pour permettre au gestionnaire de mieux cerner les points critiques et, suivant le type de structure de chaussées, de mieux programmer les interventions. Aujourd'hui, il est possible de mesurer en laboratoire le comportement mécanique des chaussées, mais encore assez peu leur durabilité dans le temps. La charte d'engagement de l'observatoire national de la route signée le 26 janvier 2016 est une avancée : elle se fixe comme objectif de mobiliser l'ingénierie de l'État, des collectivités et des professionnels afin de parvenir à établir des courbes de résilience pour les chaussées (et les ouvrages d'art) ;
- dans l'attente des résultats de cette recherche, d'appliquer les principes ressortant des études faites en 2014, en répartissant à parts égales entre entretien courant et préventif d'une part, et requalification (curatif) d'autre part, l'enveloppe budgétaire allouée à l'entretien des chaussées, en visant un niveau de dotation annuelle de 285 M€/an (valeur 2014, à comparer aux 235,7 M€ exécutés en 2015), ce qui correspondrait à un taux de renouvellement global des couches de surface de 9 à 11 % par an, entretien préventif et requalification (curatif) confondus.

1.4.2. En ce qui concerne les ponts, tunnels et murs

Le RRN-NC comprenait, en 2014 près de 6000 murs (murs, parois et écrans), 90 tunnels (tunnels creusés et tranchées couvertes)⁴, et plus de 12 000 ponts. La direction des infrastructures de transport (DIT) possède une très bonne connaissance de l'état des ponts et des tunnels, de 85 % des murs, et doit encore avancer sur le recensement de l'état des tranchées couvertes. Le nombre d'ouvrages évalués augmente sensiblement depuis la relance en 2013 d'une politique engagée depuis une quarantaine d'année. L'indice IQOA, semble adapté : il permet, en impliquant les agents des DIR, d'avoir rapidement une photographie de l'état des ouvrages avec néanmoins l'inconvénient de ne pas prendre en compte des éléments qui seraient cachés (par exemple l'état des câbles ou des éléments non visibles liés au ferrailage). L'indice IQOA (image qualité des ouvrages d'art) permet un chiffrage théorique du besoin financier pour la remise à niveau du patrimoine, mais il manque encore des données sur les coûts des travaux pour fiabiliser ce chiffre.

L'état du parc des murs et des ponts est de mieux en mieux connu, la proportion des ouvrages évalués s'améliorant progressivement. De 2011 à 2015, les programmes annuels de travaux n'ont pas suffi à stabiliser l'état du parc qui se dégrade lentement : sur cette période, chaque année, en moyenne 1 % du parc des murs et 0,4 % du parc des ouvrages a basculé dans la catégorie des ouvrages en mauvais état. La courbe IQOA des ponts confirme cette lente dégradation : depuis 2013, diminution de 88,1 % à 86,8 % de la proportion des ponts considérés en bon état structurel. Aux dégradations liées au vieillissement d'un parc ancien (40 % ont plus de 40 ans), se rajoutent les agressions sur les structures modernes (béton armé et béton précontraint) qui vont entraîner une accentuation à moyen terme des besoins d'entretien. Pour les tunnels de plus 300 m, le programme de mise en sécurité se poursuit et doit se terminer en 2021. Le niveau du parc est actuellement, en matière de génie civil, tout à fait satisfaisant. Il s'agit d'être vigilant sur les exigences qui pourraient encore s'élever au niveau international, génératrices de coûts supplémentaires importants, alors qu'elles ne reposent sur aucune analyse quantifiée des risques auxquelles elles répondraient.

La politique de surveillance est claire et détaillée, mais il n'existe pas encore de politique optimisée de maintenance des ponts et murs, fixant les priorités en termes de travaux. Des réflexions sont en cours et doivent se poursuivre pour la définir, mais il manque encore des données, notamment sur l'état des murs mais surtout sur les coûts des travaux, afin de fiabiliser les premières modélisations faites sur les ponts. Elles permettront, comme pour les chaussées, d'homogénéiser les priorités annuelles dans chaque DIR et d'affiner le besoin budgétaire pour stabiliser l'état du patrimoine. Il est clair toutefois que le niveau d'entretien actuel est insuffisant pour maintenir le patrimoine en l'état, puisque l'on observe sur la durée une dégradation de celui-ci. Dans l'attente de la finalisation des études permettant d'optimiser la politique d'entretien et de fiabiliser l'évaluation des besoins, il paraît raisonnable de viser le niveau des besoins évalué par la DGITM à 90 M€/an (valeur à comparer aux 47,2 M€ exécutés en 2015), d'autant qu'il ne faut pas négliger la charge budgétaire que va représenter la maintenance d'une partie des passages supérieurs franchissant le RRN-NC dans le cadre de l'application de la loi du 7 juillet 2014 (3 000 ponts recensés à ce jour).

Alors qu'aujourd'hui l'option de maintenance pour les ponts en mauvais état structurel est définie « à dire d'expert », il serait intéressant de développer une approche en coût global pour choisir la meilleure option de maintenance pour un ouvrage donné (pont ou

⁴ Dont 41 de plus de 300 mètres de long, ceux-ci faisant l'objet d'une réglementation spécifique en matière de sécurité.

mur) en prenant en compte tous les coûts impliqués dans les travaux : l'inspection, l'entretien, la réparation, la rupture, le remplacement ainsi que les coûts liés aux usagers (augmentation des durées de déplacement, de la congestion ou des risques d'accident en cas de restriction de la circulation ou de fermeture de l'ouvrage).

1.4.3. En ce qui concerne les équipements de la route

Les efforts de la DIT doivent se poursuivre pour mieux connaître son patrimoine, son état, et définir une stratégie de maintenance.

Les équipements ont été délaissés pendant de nombreuses années, sans faire l'objet de suivi particulier au niveau national. La première base de données est en cours d'élaboration et sur certains équipements les plus sensibles (portiques, potences et hauts-mâts – PPHM et équipements des tunnels) une politique de surveillance a démarré. C'est un préalable à toute définition d'une politique d'entretien. Il n'existe donc pas d'outil de connaissance de l'état de ce parc d'équipements. Les visites dans les DIR montrent toutefois qu'il est le parent pauvre du RRN-NC, la priorité ayant été donnée, dans un contexte de moyens insuffisants, à l'entretien des chaussées et des ouvrages d'art.

Les équipements de la route font l'objet de consignes d'entretien plus ou moins précises et complètes selon les DIR. Les moyens affectés aux tâches correspondantes sont globalement connus, mais le niveau d'exécution des consignes ne l'est pas suffisamment et n'est pas suivi au niveau national.

La mission, qui ne peut que constater l'insuffisance de l'entretien des équipements de la route, ne dispose toutefois pas d'éléments suffisants pour valider l'estimation des besoins faite par la DGITM à hauteur de 77,3 M€/an (à comparer aux 33,2 M€ exécutés en 2015). Elle estime cependant, compte tenu du retard important qui a été pris, que les besoins sont en hausse, mais sans être en mesure d'apprécier l'ajustement nécessaire.

Par ailleurs, le RRN-NC accuse un gros retard en matière de mise aux normes environnementales (qualité des rejets d'eaux pluviales, rétablissement des continuités écologiques, nuisances sonores). Les besoins financiers paraissent considérables (entre 700 M€ et 1 Md€ pour le seul domaine du traitement des eaux pluviales) et les moyens jusqu'alors mobilisés très largement insuffisants. Le diagnostic d'ensemble doit être achevé afin de hiérarchiser les priorités en fonction des enjeux et des exigences réglementaires.

1.4.4. En ce qui concerne l'exploitation du réseau

Le principe de responsabilité pour défaut d'entretien normal, obligation de moyens et non de résultats, est une des bases fondant la détermination des niveaux de service en matière d'exploitation et d'entretien courant du réseau.

On observe dans les DIR une certaine hétérogénéité des pratiques et des organisations, ainsi que des situations conduisant au non-respect des garanties minimales en matière de temps de travail et de repos. Aujourd'hui, une redéfinition de la hiérarchisation du RRN-NC en matière d'exploitation, ainsi que des niveaux de service associés (interventions sur incidents et accidents, viabilité hivernale, patrouillage, information routière et gestion du trafic) et un examen des organisations types correspondantes deviennent nécessaires.

Il n'existe pas d'indicateurs au niveau national permettant de connaître le temps passé dans les différentes tâches et les niveaux de performance des services en matière d'exploitation (l'arrivée des outils numériques pourrait permettre d'évoluer dans cette direction).

La contrainte sur les moyens impose désormais une démarche de niveau national qui aboutirait à une hiérarchisation fine du RRN-NC et à des scénarios de niveaux de service permettant une décision politique s'inscrivant dans la durée. Elle doit s'accompagner en interne d'un volet social permettant de traiter les éventuelles conséquences des choix en matière de régime indemnitaire pour les agents des DIR.

1.4.5. En ce qui concerne la sécurité routière

L'impact direct de la politique d'entretien et d'exploitation du RRN-NC sur la sécurité des usagers n'est pas quantifié, ni sans doute facilement quantifiable. Les causes d'accident sont multiples et aujourd'hui rarement directement imputables à la qualité de l'infrastructure, en particulier pour ce qui concerne le RRN-NC.

Des améliorations sont néanmoins toujours possibles. La DGITM met pour cela en œuvre des démarches et des moyens importants s'inscrivant parfaitement dans le cadre des politiques nationales de sécurité et de circulation routière. Une évaluation des démarches SURE (sécurité des usagers sur les routes existantes) et ISRI (inspection de sécurité des itinéraires) mériterait cependant d'être faite.

Bien que les risques auxquels les agents des DIR en situation de travail sur le réseau routier soient correctement appréhendés et malgré les démarches entreprises, le nombre d'incidents et d'accidents continue de progresser : le comportement des usagers semble en être la cause principale.

1.5. L'efficacité des dispositifs d'entretien et de gestion du RRN-NC

1.5.1. Les moyens financiers

Le budget des transports consacre une part relativement faible à l'entretien et l'exploitation du RRN-NC (14 %) au regard de son montant total de 4,8 Md€. Issu de la loi de finances, une partie du budget est apportée par l'AFITF (agence de financement des infrastructures de transport en France) pour ce qui concerne les interventions sur le réseau existant, mais la Cour des comptes⁵ fait part des difficultés de financement à venir de celle-ci au regard des investissements programmés. Plus précisément, concernant les crédits consacrés à l'entretien et à l'exploitation, qui s'élèvent en moyenne à 667 M€ sur la période allant de 2012 à 2015, la mission observe le caractère erratique des dotations entre 2007 et 2011, créant de réelles difficultés de gestion pour les services et pour la définition et la mise en œuvre d'une politique d'entretien optimisée, qui nécessite de la visibilité dans le temps. Une tendance à la baisse a été constatée entre 2012 et 2014, avant que le plan gouvernemental en faveur de l'investissement vienne ensuite inverser la courbe.

Depuis l'abandon de l'écotaxe pour les poids lourds, les contributions supportées par les usagers spécifiques au secteur routier ne comportent, en dehors des redevances pour l'utilisation des autoroutes concédées, que des taxes.

⁵ Référé de la Cour des comptes transmis au premier ministre le 10 juin 2016

Le bilan de la couverture des coûts routiers par les usagers a fait l'objet d'une évaluation en 2011 dans « les comptes transports, tome 2 » publiée par le commissariat général au développement durable en 2013. Afin de le réactualiser, il serait nécessaire de réaliser des études complémentaires, en tenant compte de l'évolution de la fiscalité, du trafic, de la réglementation, du parc de véhicules vers des normes moins polluantes, mais aussi de la meilleure connaissance acquise sur les impacts pour la santé et la mortalité des pollutions locales liées au trafic routier. Il apparaît néanmoins de grandes disparités entre le réseau concédé qui, en 2011 présentait un bilan largement positif d'une part et le réseau non concédé d'autre part (bilan déficitaire), mais aussi selon le type de véhicule (diesel ou essence ; VL (véhicules légers), VUL (véhicules utilitaires légers) ou PL (poids lourd)), ou encore la typologie du réseau entre urbain dense qui génère un bilan très fortement négatif contrairement aux zones urbaines diffuses ou rurales. Les droits d'usage, notamment les redevances kilométriques, permettent une meilleure adéquation au coût réel d'utilisation du réseau que les taxes.

L'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes mise en place en janvier 2013 sans obligation d'utiliser des ensembles routiers à 6 essieux⁶ a un effet de l'ordre de 0,62 % sur les coûts annuels d'entretien, de maintenance et de construction des chaussées (et un impact négligeable sur les ouvrages d'art) et va obliger l'État dans les prochaines années à adapter les solutions de travaux à la nouvelle situation sous peine de voir se dégrader rapidement une quantité importante de chaussées sous-dimensionnées par rapport au trafic réel. Les conséquences de cette nouvelle réglementation doivent être approfondies.

1.5.2. Les moyens humains

76 % du personnel affectés aux transports travaillent dans les DIR, soit 8 031 agents en 2016. Après une augmentation de 2007 à 2011 de leurs effectifs pour pallier l'insuffisance d'agents suite au transfert des RNIL aux départements, les DIR accusent une diminution constante des effectifs qui semble s'accroître (-3,74 % sur 2011-2015 et -6,2 % sur 2011-2016). *A contrario*, la masse salariale sur 2011-2015 a continué à augmenter de 7,7 % (30 M€), principalement du fait de mesures catégorielles et de revalorisation des régimes indemnitaires (majoritairement pour les ouvriers des parcs et ateliers (OPA) et les agents en charge de l'exploitation de catégorie C et B).

Le dimensionnement des effectifs des agents d'exploitation dans les centres d'entretien et d'intervention (CEI) et des agents des centres d'information et de gestion du trafic (CIGT) qui représentent à eux seuls 63 % des agents en charge de la gestion de la route dans les DIR (4 545 ETP en 2015), est directement lié aux niveaux de service théoriques et au cadrage national relatif à l'organisation du travail, compte tenu des contraintes spécifiques à l'exploitation (temps de retour des astreintes, respect des garanties minimales concernant les temps de travail et de repos).

Les effectifs sont répartis entre les DIR au *prorata* de *ratios* clairs et précis représentatifs du volume d'activité à exercer.

Alors que les effectifs des DIR ont baissé de 6,2 % depuis 2011, les effectifs des agents d'exploitation qui avaient été sanctuarisés depuis la création des DIR sont en légère baisse depuis 2015. Au fur et à mesure de leur départ à la retraite, le nombre d'OPA des Parcs non transférés va continuer à diminuer. Les missions qu'ils réalisent

⁶ Cette obligation à compter de 2019, initialement inscrite dans la loi, a été abandonnée en 2013 : elle permettait d'éviter tout impact sur le réseau routier.

en régie devront être externalisées et pèseront sur les coûts de fonctionnement (pose de glissière, peinture, maintenance de signalisation...). Certaines missions qu'ils accomplissent nécessitant une expertise pointue et une présence constante comme la maintenance radio ou celle des systèmes d'information devront impérativement être maintenues en régie.

L'effectif réel des agents d'exploitation est en deçà de l'effectif cible théorique (5 % de taux de vacance pour l'ensemble des agents des DIR et 10 % d'agents d'exploitation inaptes à certaines tâches de terrain), lui-même juste suffisant pour assurer les niveaux de service théoriques attendus.

En dehors de quelques économies de moyens humains par optimisation et harmonisation des pratiques, la diminution de la masse salariale passe prioritairement :

- par une évolution du cadre national sur l'organisation du travail, les temps de travail et de repos, et la rémunération, qui devra être discutée avec les organisations syndicales ;
- par une baisse du niveau de service ;
- par une externalisation de certaines missions sachant que toute externalisation induit une nouvelle dépense de fonctionnement et des moyens disponibles en ingénierie (catégorie A et B), et qu'au total elle n'est pas toujours source d'économie.

La notification des effectifs pour 2017 qui indique un maintien des agents d'exploitation mais une très forte baisse des catégories A et B (respectivement -4,5 % et -4 %) pose la question des capacités des DIR à pouvoir faire face aux indispensables adaptations à venir.

Dans un contexte de vieillissement des agents des DIR, dont 42 % ont plus de 50 ans, et de certaines difficultés de recrutement, il s'agira d'être attentif à la formation professionnelle, des acteurs ayant signifié à la mission une perte de compétence et d'expertise dans le domaine routier suite à la décentralisation de 2007 qui a encore des répercussions aujourd'hui.

1.5.3. Comparaison avec d'autres réseaux

Les effectifs des concessionnaires⁷ et des conseils départementaux ont légèrement baissé ces cinq dernières années avec une masse salariale, comme pour l'État, qui a continué néanmoins d'augmenter.

Il est extrêmement difficile de comparer les coûts kilométriques pour la gestion du réseau entre gestionnaires : elle dépend, au niveau international de l'organisation retenue, et au niveau national, elle doit comparer des réseaux de niveau de service équivalent.

Les comparaisons internationales montrent que les sommes investies dans les infrastructures routières (entretien et développement) ont commencé à baisser de façon significative depuis 2008 dans les pays de l'OCDE (organisation de coopération et de développement économique), ce qui pourrait conduire à une diminution de la

⁷ Notamment grâce à l'automatisation des péages.

qualité de service. Certains pays ont mis en place des dispositifs spécifiques lorsqu'il s'agit de réaliser un rattrapage sur un réseau dégradé.

Contrairement à la France, la tendance en Europe est l'institution de droits d'usage : neuf pays membres de l'Union européenne (UE) ont institué une redevance kilométrique pour les poids lourds, huit pays ont imposé une « vignette » pour ces mêmes véhicules et trois pays européens (plus la Suisse) pour les véhicules à moteur (VL et parfois motos) sur les autoroutes, voire certaines routes structurantes.

Alors qu'en Europe le péage urbain se développe, aucune expérimentation, pourtant permise par la loi Nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi NOTRe, n'a encore été lancée par une agglomération française.

1.6. L'innovation et les évolutions technologiques prises en compte

En matière de chaussées, les différents guides définissant la nouvelle politique d'entretien ne traitent pas de l'innovation. Seul un chapitre dans un document consacré aux seules techniques, évoque la convention d'engagement volontaire et rappelle les objectifs fixés de recycler les produits de déconstruction, en particulier les matériaux bitumineux (agrégats d'enrobé), et de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie. Cependant il est précisé immédiatement après que « *dans les tableaux et les conseils qui suivent, ces deux aspects ne sont pas traités* ».

Néanmoins, des éléments de connaissance sont diffusés aux DIR pour prendre en compte les innovations techniques, tel le rapport du Cerema sur les enrobés tièdes.

Un document synthétique montrant la volonté politique du ministère et la cohérence des actions entreprises permettrait vraisemblablement de mieux mobiliser les services et notamment les DIR.

La DGITM (notamment via le réseau scientifique et technique) est partie prenante dans des projets de recherche et d'innovation (par exemple le projet SCOOP@f), qu'elle suscite pour certains d'entre eux *via* le comité innovation routes et rues (CIRR) qu'elle pilote. Elle participe également aux instances où se capitalise et se partage l'innovation (institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité – IDRRIM). Elle autorise les expérimentations en particulier dans le domaine de la régulation du trafic, mais aussi dans nombre de dispositifs.

Les innovations touchent de nombreux domaines de l'infrastructure et des véhicules. Issues de la recherche, elles font l'objet d'expérimentations locales qui sont évaluées et s'intègrent ensuite progressivement dans les règles de l'art. Les freins à l'innovation sont connus : la difficulté de trouver des terrains d'expérimentation (les entreprises étant parfois conduites à innover hors du territoire national), les questions de responsabilité dès lors que le procédé testé ne répond pas aux attentes en termes de qualité et de durabilité, etc. Plusieurs acteurs ont signalé à la mission l'importance qu'il y aurait à mettre en place un système de mutualisation du risque entre les différentes parties prenantes (maîtres d'ouvrage, entreprises, assureurs, ...) pour expérimenter en vraie grandeur des procédés innovants.

La politique d'innovation routière est présente, mais elle pourrait être mieux explicitée dans un volume spécifique à destination des services et peut-être également mieux orientée sur les axes que le ministère souhaite développer (par exemple sur les techniques plus économiques pour l'entretien et l'exploitation des chaussées).

Les nouveaux usages dans le domaine des technologies de la communication (smartphones) et les nouvelles technologies (véhicule autonome, chaussées photovoltaïques, etc.) impactent techniquement la gestion du RRN-NC sans être déterminantes financièrement à court terme, sauf scénario de rupture.

2. Pistes d'amélioration

Ce chapitre décrit et analyse les pistes d'amélioration explorées par la mission. Le chapitre suivant utilisera cette « *boîte à outils* » pour proposer des scénarios d'évolution combinant des pistes envisageables. Toutefois, certaines pistes qui découlent directement des constats du diagnostic, méritent, en toutes hypothèses, d'être mises en œuvre.

2.1. Améliorer l'efficacité de la gouvernance

La mission considère que le réseau routier national non concédé dont l'État conserve la charge est globalement cohérent, à quelques adaptations près, et que la réorganisation actuelle des services de l'État après le transfert des RNIL aux départements est globalement efficace, avec une gestion par itinéraire à l'image de celle utilisée par les concessionnaires autoroutiers. Des améliorations peuvent néanmoins être apportées, qui font l'objet des chapitres suivants.

Cependant, l'efficacité d'autres scénarios possibles mérite d'être analysée : le transfert du RRN-NC aux collectivités, la création d'une agence des infrastructures, l'externalisation partielle de l'entretien et de l'exploitation du RRN-NC.

De plus, dans tous les cas, l'écoute des usagers et la prise en compte de leurs attentes méritent d'être améliorées.

2.1.1. Le maintien de la gouvernance actuelle avec transfert de quelques tronçons à faible trafic

Si la mission estime que le RRN-NC est globalement cohérent, il reste néanmoins quelques tronçons à faible trafic dont la gestion par itinéraire par les DIR est plus consommatrice de moyens qu'une gestion par territoire telle que mise en place par les départements sur leur réseau.

L'analyse des 25 itinéraires (1 740 km) finalement maintenus en 2005 dans le réseau routier national à la demande des collectivités ([voir en annexe 4 : Projet de futur réseau routier national préalable au décret du fixant la consistance du RRN](#), qui identifie ces 25 itinéraires) montre l'intérêt pour la collectivité publique dans son ensemble, de transférer *a minima* un cinquième de ces itinéraires aux départements, soit entre 300 et 350 km de réseau routier national⁸ isolés des grands itinéraires nationaux. En effet, l'exploitation par le département nécessiterait globalement moins d'agents qu'actuellement par la DIR du fait de l'organisation territoriale de la collectivité et l'exploitation du RRN-NC n'en serait pas rendue moins efficace ou efficace (transfert d'un CEI entier ou maintien du CEI pour exploiter le tronçon résiduel). Enfin, l'État, lorsqu'il a accepté de conserver ces tronçons dans le RRN-NC, n'a pas apporté la démonstration de l'intérêt national ou européen des

⁸ RN 5 : Poligny – La Cure dans le Jura / RN7 de Dardilly à l'A89 dans le Rhône / RN10 de Chartres à Nozay en Loire-Atlantique / RN171 de St-Nazaire à Nozay en Loire-Atlantique / RN162 de Mayenne au Lion d'Angers ou de Laval au Lion d'Angers dans la Mayenne et le Maine-et-Loire.

itinéraires correspondants. Ce transfert, qui concernerait cinq CEI, représenterait entre 90 et 100 agents d'exploitation et environ cinq de catégorie B.

Deux procédures sont possibles afin de réaliser ce transfert :

- une première dans la continuité de la loi du 13 août 2004⁹ qui nécessite d'actualiser son décret du 5 décembre 2005 et de voter un nouveau texte de loi pour acter ce transfert, procédure qui n'a encore jamais été mise en œuvre. Elle s'accompagne de compensations financières pour les coûts de gestion et pour le transfert de personnel. Elle ne génère donc aucune économie pour l'État ;
- une seconde qui consiste plus simplement à opérer un reclassement du domaine public routier selon la procédure prévue par le code de la voirie routière (article L123-3¹⁰), qui donne droit à une compensation financière (soulte) correspondant au coût des travaux nécessaires à la remise en état de la section de route, mais sans versement annuel d'une compensation financière intégrale des coûts de gestion et de personnel. La soulte est évaluée contradictoirement entre l'État et la collectivité territoriale ou, à défaut d'accord, fixée par décret en Conseil d'État.

Sous réserve de la position prise par les départements concernés, la seconde solution, qui évite un texte de loi et permet un versement unique libérateur, pourrait être privilégiée.

En tout état de cause, la mission estime que, même si ce transfert aux départements n'est pas générateur d'économie pour l'État, il permettrait à la collectivité publique d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion globale du réseau national et du réseau départemental.

Enfin, il reste aussi quelques tronçons de route très localisés, parfois nommés « *délaissés* », à transférer aux collectivités – départements ou EPCI – suite à une mise en service, parfois ancienne, d'une infrastructure nouvelle ou d'une déviation. Ces adaptations à la marge du contenu du réseau peuvent se faire, pour un transfert à un département, dans le cadre de l'article L123-3 du code de la voirie routière, et, pour un transfert à une autre collectivité, après négociation, par simple reclassement.

2.1.2. Le transfert de la globalité du RRN-NC à des collectivités

Hormis les adaptations à la marge, vues dans le paragraphe précédent, le transfert de l'ensemble du RRN-NC aux départements ne semble pas pertinent à la mission : ce serait un retour en arrière, à une gestion sur un périmètre départemental trop étroit pour gérer ces grands itinéraires routiers structurants, d'autant que la Cour des comptes, dans son rapport de février 2012 sur le bilan de la décentralisation routière vers les départements estime que la réforme a été plus coûteuse que prévu et « *n'a engendré des économies ni pour l'État, ni pour les départements* ».

⁹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070667&idArticle=LEGIARTI000027473882&dateTexte=&categorieLien=id>

A contrario, un transfert du RRN-NC aux régions pourrait être envisagé, dans un contexte de renforcement de leurs compétences en matière de transport et d'extension de leur territoire d'intervention.

2.1.2.1. Un contexte qui a évolué avec la fusion le 1er janvier 2016 des vingt régions métropolitaines en treize grandes régions

Depuis les lois de décentralisation du 16 janvier 2015¹¹ et du 7 août 2015¹² la France métropolitaine ne comprend plus que 13 « *grandes* » régions avec des compétences renforcées en matière de transport : responsabilité des transports publics ferroviaires de voyageurs, des transports scolaires et interurbains de voyageurs, gestion de nombreux ports ou aéroports d'intérêt régional. La région doit élaborer un document prescriptif de planification, en remodelant le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) en Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il comprend plusieurs schémas sectoriels, dont le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) et le schéma régional de l'intermodalité (SRI).

Depuis la prise de compétence régionale en 2002 sur les TER et le transfert des RNIL aux départements, les régions ont largement réorienté leurs financements vers le domaine ferroviaire afin de remettre le service à niveau au « *détriment* » des infrastructures routières. Aujourd'hui en matière routière, sur les 13 grandes régions, deux ne financent pas les investissements de développement des routes nationales dans le cadre des contrats de plan État région (CPER)¹³. Globalement, hors Île-de-France, le taux moyen de financement des opérations de développement du RRN-NC dans les CPER ne s'élève plus qu'à 20 % (source ARF).

Plusieurs présidents de région ont récemment évoqué dans la presse leur souhait d'instaurer une « *écotaxe régionale* » pour les poids lourds en transit¹⁴. Ces demandes ont été relayées par l'association des régions de France (ARF) qui a demandé par courrier à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer « *un avis sur les conditions de mise en place d'une telle imposition à compter du 1er janvier 2017* ».

Cette demande se heurte à deux écueils : d'une part les régions n'ont pas de compétence en matière routière pour pouvoir instaurer une écotaxe régionale, d'autre part, il ne peut y avoir discrimination selon le droit européen pour le même usage d'une infrastructure entre poids lourds en transit ou non.

¹¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

¹² Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

¹³ Source ARF : les régions Centre-Val-de-Loire et Pays-de-Loire.

¹⁴ La présidente de la région Île-de-France a inscrit le principe d'une écotaxe régionale pour les poids lourds en transit dans son plan régional de la qualité de l'air, mais aussi son homologue en région PACA qui souhaite une remise en œuvre par le gouvernement d'une écotaxe poids lourds, ou encore le Président de la région Grand Est qui entend « *taxer les gros poids-lourds de 35 tonnes qui font du transit* » pour éviter qu'une taxe similaire en Allemagne « *ne ramènent que des embouteillages, de la pollution et des dégradations routières* ».

2.1.2.2. Une délégation de la gestion ou un transfert du RRN-NC aux grandes régions

Vu le bon niveau du maillage routier national et les perspectives limitées d'investissements de développement sur le réseau routier national non concédé, la question du maintien d'une coordination nationale forte est moins prégnante. Celle-ci était indispensable dans le passé pour mettre en cohérence l'ensemble des projets en construction sur la base d'une politique nationale commune. Aujourd'hui les efforts doivent se concentrer prioritairement sur l'entretien et l'exploitation d'un réseau routier « mature ».

Si, lors de l'élaboration de la loi NOTRe, les régions ont fait savoir qu'elles ne souhaitaient pas prendre la compétence des routes départementales, l'extension de la taille de leur territoire permet maintenant de se poser la question d'un renforcement de leur compétence sur le RRN-NC.

Une délégation de la mise en œuvre de la politique routière de l'État aux régions ou un transfert à leur profit du RRN-NC pourrait être envisagé compte tenu des éléments suivants :

- la taille de leur territoire permet globalement une gestion par itinéraire à la bonne échelle ([voir carte en annexe 5 : le réseau routier national, le périmètre des DIR et les grandes régions](#))¹⁵ ;
- le niveau de décision politique serait rapproché du citoyen et de l'utilisateur ;
- la région disposerait de tous les leviers pour favoriser la mobilité multimodale ;
- en fonction de l'efficacité du service rendu à l'utilisateur, les arbitrages financiers des régions pourraient se rééquilibrer entre entretien, développement, exploitation du réseau d'infrastructures routières et financement du TER, notamment en zone rurale.

Deux scénarios peuvent être envisagés :

- **Une délégation aux régions de la mise en œuvre de la politique routière de l'État**

Dans cette hypothèse, à l'identique de l'Allemagne¹⁶, l'État conserve son réseau structurant avec une programmation des investissements par le ministère des transports, et les régions gèrent le réseau fédéral et réalisent les travaux. L'administration centrale a en charge la définition de la politique routière, ainsi que le financement et le contrôle de sa mise en œuvre. Les régions, après mise à disposition ou transfert des agents des DIR, des DREAL et d'une partie de la DGITM à leur profit, assurent la mise en œuvre des travaux de développement et la gestion du RRN-NC.

L'État contractualise avec les régions les plans de financement, les investissements pour le développement du réseau, les modalités de leur réalisation ainsi que les objectifs de performance en matière de gestion du réseau. Si les régions considèrent

¹⁵ Si nécessaire, certaines régions contiguës pourront être amenées à conventionner entre elles afin d'assurer la continuité de gestion de certains itinéraires.

¹⁶ En Allemagne les 16 Länder gèrent et réalisent les travaux de développement sur leur propre réseau ainsi que celui de l'État, par délégation.

que le niveau de service financé par l'État est insuffisant, elles pourront abonder les financements pour les améliorer.

Cependant il est à noter que le gouvernement allemand souhaite aujourd'hui ne plus faire appel aux Länder pour la mise en œuvre de la politique routière du réseau national et confier à une société publique la gestion et la réalisation des travaux sur son réseau (130 milliards d'euros environ d'ici 2030 pour remettre à niveau un réseau très dégradé). Il met en effet en avant le fait que la répartition des tâches entre État payeur et collectivités maîtres d'ouvrages est contre-productive.

- **Un transfert du RRN-NC aux régions**

Le RRN-NC est transféré aux régions avec le personnel en charge de la gestion et des travaux de développement (les DIR, les services de maîtrise d'ouvrage routière des DREAL, une partie de la DGITM). L'État verse sous forme de dotation annuelle une compensation financière intégrale des coûts de gestion et de personnels équivalente à ses dépenses réelles au moment du transfert. L'État conserve par ailleurs la gestion des 19 contrats de concession autoroutières qui peuvent difficilement être régionalisés du fait des périmètres des concessions ([voir en annexe 6 : délimitation du périmètre des concessions autoroutières](#)), ce qui nécessite de conserver des expertises pour le contrôle des concessions et les procédures à mettre en œuvre à échéance des contrats.

Plutôt qu'une dotation de l'État, le transfert pourrait être accompagné d'une fraction de TICPE supplémentaire au profit des régions. Les régions pourraient, dans le cadre de ce transfert, obtenir la compétence d'instituer une redevance d'usage sur ce réseau structurant sur lequel circule la quasi-totalité des poids lourds en transit.

Ce transfert nécessiterait préalablement l'élaboration de normes, notamment sur les caractéristiques dimensionnelles des routes et de leurs équipements, qui s'imposeraient à la collectivité régionale, ce qui n'existe pas à l'heure actuelle et représente un travail considérable, afin d'assurer une homogénéisation des pratiques pour ce réseau structurant qui reste d'intérêt national et européen. Une direction spécialisée du ministère au niveau central en serait chargée.

La mission émet de grandes réserves sur ces deux scénarios pour les raisons suivantes :

- il n'y a pas à en attendre, globalement, de gains financiers pour la puissance publique, État et régions confondus. En effet, même si des progrès sont toujours possibles pour améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques conduites, l'échelon régional n'est pas plus pertinent pour cela que ne l'est celui des DIR accompagnées d'un pilotage de niveau national qui permet d'organiser quelques économies d'échelle ;
- si ces scénarios n'ont pour but que de mobiliser des ressources complémentaires, en espérant des régions des arbitrages financiers plus favorables en faveur des routes, alors cela pourrait conduire, plus particulièrement dans le cas d'un transfert, à certains écarts sur la qualité du réseau et les niveaux de service assurés, selon les choix politiques faits au niveau de chaque région en matière de gestion du réseau¹⁷ et les ressources dont elles disposent. Il semble plus équitable à la mission, compte tenu des

¹⁷ Sans doute encore plus en matière de développement du réseau.

fonctions assurées par le RRN-NC, qu'une solidarité territoriale s'exerce à l'échelle nationale pour sa gestion et son développement ;

- d'ailleurs, *a priori*, tous les pays du monde ont conservé, à ce jour, un réseau structurant d'intérêt national ou international. Le RRN-NC est avant tout un réseau d'intérêt national et européen, dont il faut préserver les fonctions : assurer en priorité le trafic de transit, en concurrence avec le trafic d'échange ou le trafic local (tout particulièrement sur les roades urbaines). Le transfert du réseau à un échelon infra national ne garantit pas que cette priorité sera maintenue ;
- le transfert, dans une moindre mesure la délégation, générerait une perte de compétence technique à moyen terme au niveau national, avec un affaiblissement de l'État lorsqu'il s'agira de négocier de nouveaux contrats à échéance des contrats de concession historique (de 2027 à 2032) ;
- ces scénarios induisent la création d'un nouvel échelon de gestion de réseau routier, l'échelon régional, qui viendra se rajouter aux échelons locaux (bloc communal), départementaux et nationaux (réseau concédé). Il ne pourrait peut-être retrouver une justification que dans l'hypothèse d'un transfert simultané aux régions de la gestion des routes départementales, tel qu'envisagé lors des débats préalables à la loi NOTRe. En effet, cela pourrait compenser au moins en partie les réserves évoquées *supra* en permettant quelques économies d'échelle, et surtout d'harmoniser l'entretien et les niveaux de service et d'organiser une solidarité territoriale peut-être plus pertinente que celle qui s'exerce aujourd'hui pour le réseau départemental à un niveau infra régional¹⁸.

2.1.2.3. Sans attendre : permettre aux collectivités et à l'État d'instituer un péage sur les routes express nouvelles et existantes

Les routes express sont des routes appartenant au domaine public de l'État ou des collectivités accessibles seulement en des points aménagés à cet effet (pas d'accès direct des riverains), par des carrefours pas nécessairement dénivelés, de caractéristiques géométriques plus modestes et donc moins onéreuses qu'une autoroute, et d'une plus grande souplesse en ce qui concerne les catégories d'usagers ou de véhicules autorisés.

Aujourd'hui, le fait qu'il ne soit possible, ni pour l'État, ni pour les collectivités territoriales, d'instaurer un péage sur de telles routes est à l'origine d'effets pervers : l'État choisit de classer au statut autoroutier des voies dont l'intérêt ne le justifie pas, et les collectivités font pression sur l'État pour autoriser la concession d'autoroutes qui en réalité sont des routes d'intérêt local.

Selon des études internes au ministère, on assiste ainsi depuis une dizaine d'années, à la réalisation d'infrastructures routières sur dimensionnées, plus chères (de l'ordre de 20 %) et plus contestées par les riverains ou les associations de défense de l'environnement.

La proposition de permettre à l'État et aux collectivités d'instituer, s'ils le souhaitent, un péage sur les routes express nouvelles ou existantes n'est pas neuve. Elle figurait au

¹⁸ Peut-être néanmoins au détriment de la gestion par grands itinéraires pour revenir alors à une gestion par secteurs telle qu'elle s'exerçait avant le transfert des RNIL aux départements.

projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales (texte publié le 13 août 2004), qui avait été adopté par le Sénat et la commission des lois de l'assemblée, mais cette disposition s'était heurtée à l'opposition des parlementaires qui y voyaient un moyen pour l'État de justifier une baisse de la dotation de transfert des RNIL. Ce sujet pose de plus une question politique particulièrement sensible notamment en Bretagne, où la gratuité du réseau structurant est considéré comme un engagement pérenne de l'État.

Cependant, elle offre les avantages suivants :

- alléger la pression politique et financière sur l'État en ouvrant la possibilité aux collectivités territoriales d'être elles-mêmes maîtres d'ouvrage (ou concédantes) ; supprimer l'incitation au sur-dimensionnement des infrastructures, conduisant à une minimisation des impacts et à un coût d'investissement plus faible, induisant une meilleure acceptabilité sociale (péage plus faible) et environnementale ;
- permettre éventuellement à l'État de mettre à péage certains tronçons de son réseau (aujourd'hui seul un tiers du RRN-NC a un statut autoroutier) ;
- appliquée aux nouvelles infrastructures, cette adaptation législative générerait des économies sur les investissements de développement et sur la gestion ultérieure des tronçons intégrés au RRN-NC et permettrait ainsi de renforcer les moyens en matière d'entretien et d'exploitation du réseau.

Afin d'éviter que des véhicules n'empruntent des itinéraires alternatifs gratuits en zone urbaine, la mise en place concomitante de péages urbains devra être envisagée par les agglomérations de plus de 300 000 habitants, comme le permet aujourd'hui la loi, bien qu'aujourd'hui en France aucune expérimentation n'ait encore vu le jour¹⁹.

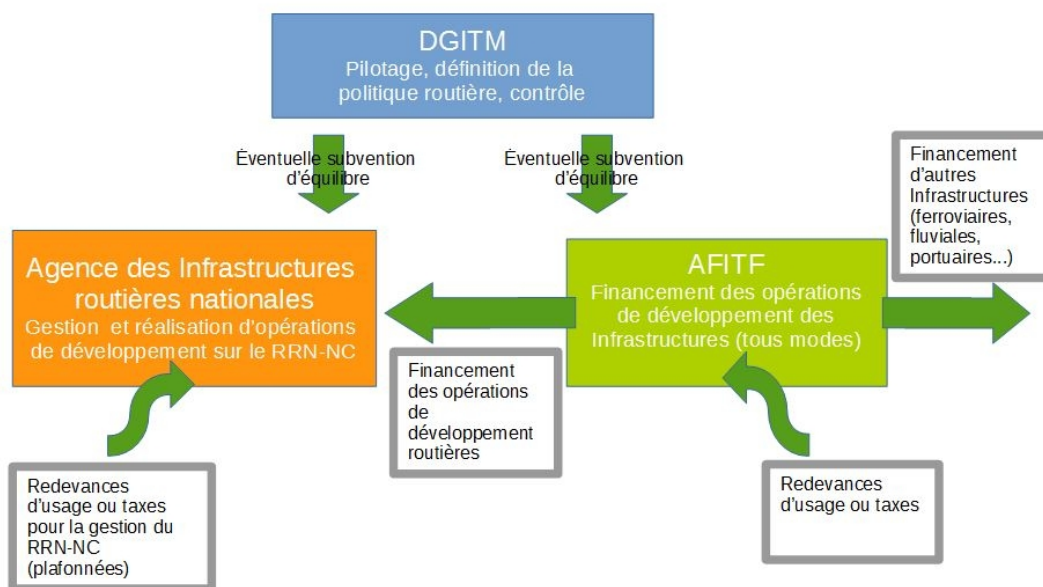
2.1.3. La création d'une agence chargée des infrastructures disposant de ressources affectées pour la gestion du RRN-NC

À l'image des évolutions en cours en Europe, il pourrait être envisagé la création d'une agence en charge de la gestion du RRN-NC.

Dans ce scénario, l'agence a en charge la mise en œuvre de la politique de gestion routière (entretien, surveillance, exploitation et gestion du domaine public) et la maîtrise d'ouvrage déléguée des opérations de développement selon le schéma de principe présenté ci-dessous.

¹⁹ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) permet aux agglomérations de plus de 300 000 habitants d'instituer un péage urbain à titre expérimental pour une durée de trois ans sous réserve de disposer de transports collectifs susceptibles d'accueillir le report de trafic.

Agence chargée des infrastructures routières : schéma de principe



Source : mission

Le ministère (DGITM) conserve son rôle de conception et de pilotage de la politique routière, en définissant les orientations, en fixant les objectifs de performance et en veillant à leur respect. Il approuve les projets de développement au-delà d'un certain seuil à définir. Le pouvoir exécutif nomme ou révoque son dirigeant et assure un contrôle de sa gestion.

Les services centraux chargés de la tutelle doivent conserver un haut niveau d'expertise et des compétences suffisantes afin de pouvoir assurer ces missions. Cette expertise est aussi nécessaire pour contrôler les concessions autoroutières ou signer d'éventuels nouveaux contrats.

L'agence dispose, sous l'autorité de son président ou de son directeur, d'une importante autonomie dans son fonctionnement, pour assurer au quotidien la mise en œuvre de la politique.

Cette agence peut être un établissement public administratif (EPA)²⁰ entièrement régi par le droit public, bénéficiant de recettes fiscales ou de droits d'usage pour la seule gestion du RRN-NC avec un dispositif d'encadrement des recettes (plafond au-delà duquel les recettes vont dans le budget général ; en deçà des besoins, subvention d'équilibre versée par l'État). Les opérations de développement continuent à être financées par l'AFITF.

Cette agence répond aux critères pertinents d'un recours aux agences énoncés par le Conseil d'État²¹ :

²⁰ Un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) serait possible dans l'hypothèse où une part substantielle des ressources de l'établissement proviendrait de droits d'usage, ce qui à l'heure actuelle n'est pas le cas.

- Elle exerce « *une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale* » et répond au critère d'efficience : « *l'utilité de la spécialisation dans l'exécution des tâches* ». Elle a en charge la mise en œuvre de la totalité de la politique routière, investissement et gestion du RRN-NC et regroupe, à l'exception d'une partie du service central (dont le rôle va évoluer) et des services techniques centraux, la totalité des compétences en matière routière. Cette organisation répond aussi aux interrogations de la Cour des comptes²² sur la pertinence de laisser deux services instructeurs – DIR et DREAL – dans deux services séparés ;
- Le critère d'expertise : « *la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'État* ». L'agence rassemble l'ensemble des agents du ministère spécialisés dans l'ingénierie et l'exploitation²³ ;
- Le critère de partenariat : « *le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec les acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la politique publique* ». Les collectivités aujourd'hui cofinancent le contrat de plan (opérations de développement), parfois la gestion du RRN-NC²⁴ et sont par ailleurs gestionnaires de voirie (bloc communal et départements). Leur participation au conseil d'administration aux côtés de représentants des professionnels et d'association d'utilisateurs permet une meilleure articulation entre gestionnaires de voirie mais aussi de progresser dans la connaissance, de s'accorder sur les priorités et de mieux mesurer la satisfaction ;
- Le critère de neutralité : « *la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus récurrents de décision* ». La gestion des infrastructures routières est un sujet plus technique que « politique ». Pour les opérations de développement, vrai sujet politique, la décision et le financement des opérations restent du ressort de la tutelle.

La création d'une agence des routes nationales avec un statut d'EPA, a les avantages suivants :

- un renforcement des moyens humains : les facilités de recrutement²⁵ permettent de pallier les difficultés pour pourvoir les postes ouverts, notamment ceux d'agents d'exploitation. Un renforcement de l'attractivité des postes, notamment d'encadrement, permet de mieux couvrir les postes vacants ;
- un renforcement des compétences par une capacité accrue à embaucher et mobiliser des experts du fait de la souplesse de recrutement ; cela permet de maintenir des compétences dans le domaine routier au sein du ministère avec la perspective de nombreux départs à la retraite dans les prochaines années qui va s'accélérer ;
- la mise en place d'un opérateur qualifié grâce à une mutualisation des moyens humains et financiers, qui dispose des expertises nécessaires pour prendre en

²¹ Étude annuelle 2012 du Conseil d'État « *les agences : une nouvelle gestion publique* ».

²² Rapport de la Cour des comptes sur « *les DIR de 2009 à 2016* », S2017-0565.

²³ Hors les compétences routières du Cerema et celles du CETU, qui ne sont pas exclusivement mobilisées sur le RRN-NC.

²⁴ Par exemple : système d'exploitation du trafic, propreté des abords, etc.

²⁵ Selon le code du travail

charge la gestion – en régie ou par externalisation – des autoroutes actuellement concédées lorsque les contrats vont arriver à échéance ;

- la possibilité, conformément à la circulaire du premier ministre²⁶, de signer un contrat de performance, cosigné par le ministre du budget, assorti d'objectifs de performance mais aussi éventuellement d'engagements financiers de l'État. Une programmation sur 3 ans minimum permettrait d'avoir une certaine visibilité, d'éviter des à-coups et d'être plus efficient ;
- la création d'une agence permet un assouplissement des règles de gestion et d'intervention aujourd'hui extrêmement complexes et contraintes ;
- elle permet une meilleure implication des « *parties prenantes* » issues des collectivités, du milieu professionnel et du milieu associatif, qui peuvent participer à la gouvernance de l'agence, dotée d'une personnalité morale ;
- afin d'accompagner la réforme, les statuts de l'EPA peuvent prévoir que les agents des DIR et des DREAL en poste lors de la création, majoritairement fonctionnaires, restent en position normale d'activité (PNA)²⁷. Si ce choix est fait lors de la création de l'agence, il a le grand avantage de favoriser l'acceptabilité sociale²⁸ ;
- le représentant de l'État (préfet coordonnateur des itinéraires routier), bien que perdant l'autorité hiérarchique directe sur les DIR, pourrait devenir le délégué territorial de cette agence et coordonner ainsi l'action de l'agence avec celles des acteurs du territoire²⁹.

La Cour des comptes dans son rapport sur les DIR mentionné *supra* propose de pousser la réflexion vers la création d'une agence « *dès lors que cette solution permettrait de clarifier les financements, de disposer d'une connaissance précise du patrimoine concerné et d'assouplir les règles de gestion et d'intervention* ». L'Allemagne s'oriente aujourd'hui vers la création d'une société publique pour la gestion et le développement de son réseau en tablant sur les revenus de la PW-Maut pour financer les besoins supplémentaires, après avoir, depuis 2012, mis en place une priorité à l'entretien. Les agents qui mettaient en œuvre la politique de l'État dans les Lânder, travailleront demain pour cette société publique.

2.1.4. L'externalisation de la gestion du RRN-NC

L'externalisation n'a d'intérêt que si elle génère de la productivité (organisation, méthode, innovation) et si la prestation déléguée est « dimensionnante » en termes d'effectifs. Si elle permet de diminuer la masse salariale, elle augmente en contrepartie

²⁶ Circulaire du premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

²⁷ Le décret n°2008-370 du 18 avril 2008 ne rend plus nécessaire d'un point de vue juridique la formule de détachement sur contrat de fonctionnaire au sein des agences.

²⁸ En cas de création d'un EPIC les recrutements se font suivant les règles du seul code du travail.

²⁹ Comme le prévoit le décret n°2012-509 du 18 avril 2012 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'État dans les régions et les départements, sur six établissements publics de l'État : Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), Centre national pour le développement du sport (CNDS), Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM).

les besoins en crédits budgétaires. L'externalisation peut être envisagée au cas par cas dans les DIR ou à plus à grande échelle.

2.1.4.1. L'externalisation à l'échelle des DIR : une analyse au cas par cas

Si certains travaux de maintenance, voire d'entretien courant, peuvent être facilement sous-traités, selon disponibilité des crédits, autant les interventions sur incidents (balisage, fermeture de route) avec intervention 24 h/24 sont plus compliquées à externaliser. Or, ce sont précisément ces tâches, avec les interventions pour la viabilité hivernale, qui sont déterminantes pour le dimensionnement des effectifs.

On peut observer en DIR que la question de l'intérêt de l'externalisation, par rapport à la régie, dépend du type de travaux ou de services et de sa localisation. Il est beaucoup plus difficile d'intéresser des entreprises et d'avoir des offres intéressantes en zone rurale qu'en zone dense. Une analyse au cas par cas est donc nécessaire et le résultat n'est pas le même d'une DIR à une autre. Cet exercice, qui tend à se développer et doit pouvoir se démultiplier, doit être fait systématiquement pour chaque prestation, en tenant compte des compétences disponibles au sein de la DIR, du plan de charge des agents en place et de la disponibilité des crédits, sur la base de trois critères (comme le fait par exemple la DIR Nord) : l'analyse économique, la conservation des tâches à forte valeur ajoutée³⁰ du point de vue technique (cœur de métier), afin de maintenir les compétences et la motivation du personnel, et la sécurité (garder certaines activités présentant des enjeux de sécurité afin de maintenir la vigilance et la réactivité des agents).

2.1.4.2. L'utilisation d'autres types de contrats que les marchés publics classiques pour une externalisation de la gestion du RRN-NC

La récente refonte du droit de la commande publique distingue deux grands types de contrats : la concession et le marché public³¹. Les marchés publics regroupent plusieurs sous-catégories : les marchés publics « classiques »³², les marchés publics globaux de performance et les marchés de partenariat.

- **Le contrat de concession avec péage par les usagers implique une mise à péage ou un sur-péage, qui, pour être accepté, doit apporter un service supplémentaire à l'usager, ce qui limite son utilisation sur le réseau existant. En cas de péage par la puissance publique (exemple de la « shadow toll »), il ne résout en rien les problèmes budgétaires**

Il consiste à confier à un consortium privé le financement de la conception, la réalisation, l'entretien et l'exploitation d'un ouvrage. Dans le cas de la concession sans péage par l'usager, la puissance publique assure la rémunération du concessionnaire (exemple de la « shadow toll » où la rémunération est fonction de la fréquentation de l'infrastructure), ce qui ne résout aucunement les problèmes de financement et ne sera plus évoqué par la suite.

Dans le cas d'une concession avec péage par l'usager, il se rémunère en tout ou partie sur le péage des usagers. Si le trafic et donc le péage ne sont pas suffisants, la

³⁰ En général les plus onéreuses.

³¹ Ordonnances n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

³² Marchés « en maîtrise d'ouvrage publique » s'inscrivant dans la loi MOP.

puissance publique verse une subvention d'équilibre en phase réalisation, ce qui est souvent le cas des nouveaux tronçons à réaliser. Dans le cas de la gestion du RRN-NC, le contrat de concession peut être envisagé pour de nouvelles infrastructures routières ou de gros travaux de modernisation qui justifient la mise à péage.

Le principe de l'adossement qui permet d'intégrer le financement, la réalisation et la gestion d'un nouvel investissement dans une concession existante en contrepartie d'un allongement de la durée du contrat initial ou d'une augmentation du péage est strictement encadré par la commission européenne, ce qui limite son application³³. Le plan de relance autoroutier signé en septembre 2015, qui a fait l'objet de discussions serrées avec la commission européenne, a permis d'intégrer dans des concessions existantes en contrepartie d'un allongement de la durée des contrats³⁴, quelques dizaines de kilomètres d'autoroutes initialement gérés par les DIR nécessitant des travaux importants, avec *in fine*, une quarantaine d'agents transférés aux concessionnaires.

Une mise en concession par adossement ou mise en concurrence implique désormais soit la mise en place de péage, soit une hausse des péages, ce qui nécessite l'acceptabilité du paiement par les usagers, sujet extrêmement sensible. La mise à péage nécessite aussi de pouvoir disposer d'un itinéraire alternatif gratuit d'un niveau suffisant en vertu du principe de valeur constitutionnelle de liberté d'aller et venir

- *Cas d'une nouvelle mise en concession avec péage par l'utilisateur sur le réseau existant*

Elle peut être envisagée, après mise en concurrence, à l'occasion de la réalisation d'une opération lourde de modernisation qui crée un réel service supplémentaire et donc permet l'acceptation du péage par l'utilisateur³⁵, par exemple la création de voies supplémentaires. Cette mise à péage doit être techniquement et physiquement réalisable. Bien que permettant de financer la gestion du réseau, elle ne devrait concerner que très peu d'itinéraires, d'autant qu'à droit constant (voir paragraphe 2-1-2-3 *supra*), la loi limite la possibilité de mise à péage aux seules autoroutes, soit un tiers du réseau national non concédé.

- *Cas de l'intégration de la seule gestion de certains tronçons du RRN-NC dans les contrats de concession existants*

Le résultat de l'analyse en interne faite au sein du ministère en 2014 sur les sections du RRN-NC existantes susceptibles de faire l'objet d'un adossement par transfert aux sociétés concessionnaires des seules dépenses d'entretien et d'exploitation actuelles supportées par l'État ou l'AFITF montre la faisabilité juridique, sous certaines conditions restrictives³⁶. Le principe retenu pour le financement était un faible sur-péage perçu à

³³ Article 43 de la nouvelle directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession qui encadre les possibilités d'une modification du contrat.

³⁴ La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », interdit désormais tout allongement de la durée d'un contrat de concession pour financer un nouvel investissement sauf à obtenir une dérogation du parlement.

³⁵ Par exemple, la création de voies supplémentaires comme la mise à trois voies de l'A63 dans les Landes, ou la mise à 2 x 2 voies en cours de la RCEA dans l'Allier.

³⁶ La directive 2014/23/UE du 26 février 2014 relative à l'attribution des contrats de concession offre des souplesses pour la modification de gré à gré des contrats de concession en cours, mais limite les tronçons potentiellement adossables. Ils doivent répondre à des critères précis : l'activité transférée doit être nécessaire au bon fonctionnement de l'exploitation du réseau autoroutier adjacent du concessionnaire en place, il est nécessaire de démontrer l'impossibilité de la confier à un autre concessionnaire ou que la confier à un autre concessionnaire générerait pour l'État des inconvénients

une barrière de péage existante à proximité du tronçon concerné, afin d'en faciliter l'acceptabilité, tout en tenant compte de l'impact de chaque transfert sur la cohérence du périmètre d'intervention des personnels des DIR.

In fine, les simulations réalisées ont conduit à estimer qu'il était techniquement et juridiquement possible de transférer dans des concessions existantes un peu plus d'une quinzaine de tronçon soit 1,3 % du linéaire du RRN-NC (153 km)³⁷ et que ce transfert, s'il était admis par la commission européenne, générerait une économie budgétaire de **7 à 10 M€ par an** et de moins de 60 ETP (1 à 2 M€/an). Si ce scénario était envisagé, il nécessiterait, pour chaque tronçon, de longues discussions avec la commission européenne. Bien qu'un certain nombre d'entre eux soient « orphelins », c'est-à-dire non rattachés à une autre portion de route ou autoroute relevant du périmètre de la DIR, leur transfert devra aussi faire l'objet d'un dialogue social avec le personnel des DIR.

- **Le marché public global de performance : un nouvel outil adapté à l'entretien routier, mais qui ne résout pas le problème budgétaire, pose à grande échelle la question de l'acceptabilité sociale et celle du financement d'un contrat de durée longue, et doit s'inscrire dans une réflexion stratégique globale préalable afin de garantir une gestion homogène de l'ensemble du réseau**

Le marché global de performance concerne tous types de prestation, par regroupement de tout ou partie des missions de conception, réalisation, entretien, maintenance, exploitation et gestion de mission de service public ou prestation de service y concourant, avec une rémunération des prestations d'exploitation, d'entretien, de maintenance ou de gestion liée à l'atteinte de performances fixées dans le contrat. Ce contrat, nécessairement pluriannuel, vise à permettre à la personne publique de tirer profit des compétences et capacités d'innovation du privé qui dispose de toute autonomie pour arriver à répondre aux objectifs de performances. En groupant dans une procédure unique des contrats normalement séparés (réalisation des travaux, entretien, exploitation), il doit générer des économies d'échelle, une meilleure gestion à terme avec des coûts de maintenance intégrés. Il nécessite d'avoir une vision pluriannuelle des moyens consacrés à l'entretien et pose le problème de l'acceptabilité sociale. Il change le positionnement du maître d'ouvrage qui a un rôle de définition des besoins en termes de performance, de contrôle et de suivi des objectifs de performance.

- *Utilisation à petite échelle : au cas par cas au niveau de chaque DIR*

Cet outil pourrait être économiquement plus performant que le marché public à bons de commande et à prix unitaire actuellement utilisé pour l'entretien courant ou préventif du RRN-NC.

Dans un premier temps, une expérimentation sur des territoires localisés contrastés, permettrait d'analyser les gains éventuels de productivité apportés par ce type de marché et de faire l'apprentissage au niveau des DIR de la gestion de ce type de contrat.

- *Utilisation du marché global de performance à l'échelle nationale*

majeurs ou des coûts substantiels. Le montant des activités transférées ne doit pas excéder 50 % de la concession initiale.

³⁷ On peut citer à titre d'exemple, les 10 km de section la Brède – Rode de Bordeaux sur l'axe A62, ou encore les 12 km de la VRU de Chambéry sur l'axe de l'A43.

Le seul pays européen à avoir choisi un contrat global pour l'entretien courant et l'exploitation du réseau routier national est l'agence publique du Highways England qui gère le réseau routier national anglais. La comparaison des moyens financiers mis en place par Highways England pour gérer son réseau national de 7 150 km d'autoroutes et de routes principales, avec ceux mis par le gouvernement français pour les 12 250 km du RRN-NC français, qui supporte moins de véhicules kilomètres mais a un linéaire plus important montre, pour l'année budgétaire 2015-2016³⁸ un différentiel très important : 1 580 M€ environ dont 630 M€ sous traités dans le cadre d'un contrat global sur performance pour l'Angleterre, contre 1 048 M€ pour la France³⁹. Il est probable que les objectifs de performance fixés à l'opérateur sont supérieurs à ceux appliqués en France.

En France, l'utilisation à grande échelle du contrat global de performance⁴⁰, qui ne résout pas les problèmes budgétaires, voire peut les aggraver – il restera toujours à trouver un payeur pour prendre en charge sur la durée le paiement des prestations – pose la question de l'acceptabilité sociale des plus de 8 000 agents en DIR et de la perte d'expertise de l'État. Il restera indispensable de maintenir une maîtrise d'ouvrage forte pour rédiger et contrôler un ou des marchés de durée longue (de l'ordre de cinq à sept ans) qui figent *a priori* le niveau de service exigé et les investissements à réaliser. L'État devra assurer le financement d'un contrat pluriannuel qui deviendra alors une dépense obligatoire.

De tels contrats engagent financièrement l'État sur la durée et permettent, aux tronçons routiers qui en bénéficient, le maintien dans le temps d'un certain niveau de service et d'entretien. Il s'agira d'être vigilant pour que, *a contrario*, le reste du réseau n'ait pas à absorber seul, sur un volume plus réduit, les aléas budgétaires annuels ce qui conduirait *in fine*, à des écarts significatifs sur les niveaux d'entretien et de service selon que le réseau est intégré ou non dans un contrat global de performance.

Pour ces raisons, l'utilisation à grande échelle de tels contrats doit s'inscrire dans une réflexion stratégique globale et ne peut être considérée comme un palliatif qui permettrait de faire face au coup par coup à des réductions d'effectifs en DIR. Cette réflexion stratégique préalable devra évidemment montrer l'efficacité et l'efficience de tels contrats comparés aux méthodes de travail actuelles déployées en DIR⁴¹. Un préalable indispensable est également la mise à plat des niveaux d'entretien et de service que l'on se fixe pour l'ensemble du réseau et les moyens nécessaires pour cela, qu'il s'agisse de moyens budgétaires ou en personnels.

Si une telle option était envisagée, le périmètre des contrats globaux devrait alors être défini à la carte, avec une planification dans le temps en fonction d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences au sein des DIR, tenant compte notamment des départs à la retraite. Il s'agirait de planifier finement les parties du réseau routier qui feraient l'objet d'une externalisation et celles dont la gestion continuerait en tout ou partie à être réalisée en régie, le tout dans un cadre global permettant de garantir une gestion homogène du réseau.

³⁸ Source DGITM

³⁹ Voir [annexe 7](#) : comparaison des moyens mis en œuvre sur le réseau national en Angleterre et en France.

⁴⁰ Quel que soit le gestionnaire du réseau, État ou régions.

⁴¹ D'où l'utilité, si l'on envisage de s'engager dans cette voie, de commencer par l'expérimenter par quelques démarches à petite échelle, comme évoqué *supra*.

- **Le marché de partenariat : avant tout un outil de réalisation d'infrastructures nouvelles**

Il permet à l'État ou aux collectivités de confier sur une longue durée (15 à 25 ans) à un consortium privé les mêmes prestations que le marché global de performance, avec, en sus, tout ou partie du financement des investissements, en contrepartie du versement d'un loyer (couvrant l'investissement, la gestion de l'infrastructure, la rémunération et les intérêts d'emprunt). Certaines grandes infrastructures routières ont pu être réalisées et ensuite gérées par ce moyen⁴².

Ce montage a les mêmes avantages décrits *supra* que le contrat global de performance, et permet, souvent, d'accélérer la réalisation et de mieux respecter les délais et les coûts⁴³. *A contrario*, le consortium privé emprunte à un taux supérieur à celui consenti aux collectivités locales ou à l'État, et le loyer inclut une rémunération. Il a les mêmes inconvénients que le marché global (avec d'autant moins de souplesse que le contrat est de très longue durée) et reste plus un outil de réalisation d'une infrastructure nouvelle qu'un outil adapté à la gestion d'un réseau routier déjà existant.

- **Conclusion**

Le contrat de concession et le marché de partenariat ont avant tout un rôle utile pour faciliter le financement, la réalisation et la gestion d'une infrastructure nouvelle ou sa modernisation. Le marché global de performance, quant à lui, est adapté à la gestion d'infrastructures. Il ne résout *a priori* pas les problèmes budgétaires et peut même les aggraver et pose la question de l'acceptabilité sociale des plus de 8000 agents des DIR. Il nécessite des engagements financiers pluriannuels et le maintien d'une expertise forte de l'État. Afin d'éviter des écarts significatifs sur les niveaux d'entretien et de service selon les portions du réseau, sa mise en œuvre doit s'inscrire dans une réflexion stratégique globale sur les niveaux de service et une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences au sein des DIR.

Cette option d'externalisation à grande échelle n'est pas reprise dans les scénarios de la partie 3 du rapport, car elle peut s'appliquer à chacun des cinq scénarios.

2.1.5. Améliorer l'écoute des usagers

Pour la cohérence du raisonnement, les propos présents dans le rapport diagnostic sont rappelés ci-après en encadré.

L'écoute des usagers se résume principalement aux réunions du comité des usagers, dispositif qui regroupe les représentants des différentes catégories d'utilisateurs. Il appartient à la DGITM de faire que ce comité devienne un véritable outil de mesure de satisfaction, en développant l'information propre au RRN-NC. Partage de la connaissance sur le patrimoine, présentation des politiques mises en œuvre, éléments de prospectives et innovations sur le réseau, organisation sous son égide de groupes d'échanges avec des usagers sur des sujets précis, sont quelques exemples de sujets qui pourraient utilement être abordés afin de mieux associer et faire participer les usagers à la gestion du RRN-NC.

⁴² Rcade L2 de Marseille par l'État, ou encore contournement de Vichy, de Beauvais, travaux sur la RD120 par les collectivités.

⁴³ Il permet de s'affranchir des contraintes de la loi MOP.

2.2. Adapter, préciser et compléter la politique afin d'en améliorer la pertinence

Les pistes d'amélioration de la pertinence des politiques conduites ou de leur ajustement aux moyens disponibles découlent directement du diagnostic et y sont déjà présentées. Elles sont résumées dans l'encadré ci-après.

1 – Poursuivre les travaux de révision et de refonte des politiques techniques, déjà largement engagés, dans un cadre plus structuré

Il s'agit, sur la base du projet de SNIT d'octobre 2011, de :

- formaliser la stratégie en matière de politique de gestion du RRN-NC ;*
- resituer l'ensemble des politiques techniques dans ce cadre et identifier les domaines où l'effort d'actualisation ou de refonte doit être poursuivi ;*
- prioriser le plan d'actions, en lien avec le Cerema, le CETU et l'IFSTTAR (contractualisation) ;*
- décliner cette stratégie au sein de chaque DIR dans leur projet de service et en matière d'innovation, mieux expliciter la politique conduite au regard des attentes spécifiques liées à la gestion du RRN-NC.*

2 – Élaborer un nouveau schéma directeur d'exploitation de la route (SDER) adapté aux enjeux et aux moyens disponibles dans les DIR

L'élaboration d'un schéma directeur d'exploitation de la route comportera plusieurs étapes :

- proposer à l'arbitrage politique :
 - une hiérarchisation du réseau ;*
 - des scénarios de niveaux de service et d'organisations types en matière de surveillance du réseau, d'interventions sur incidents et accidents, de viabilité hivernale et de gestion du trafic, en fonction des moyens en personnels pouvant être affectés sur la durée en DIR.**
- conduire en parallèle le dialogue social indispensable pour l'émergence et l'appropriation de ces évolutions ;*
- faire ensuite converger rapidement les organisations et les processus en DIR vers le scénario retenu ;*
- mettre en place le suivi et les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.*

3 – Achever la mise en place des outils de connaissance et de suivi de l'état du patrimoine dans toutes ses composantes, ainsi que celle des politiques de gestion optimum

Dans le domaine des ouvrages d'art, il s'agira d'achever les études permettant de définir, comme pour les chaussées, la stratégie de maintien en l'état du patrimoine au

moindre coût et d'évaluer le besoin budgétaire annuel.

Dans le domaine des équipements de la route, cela impliquera d'achever la mise en place des outils de connaissance et de suivi de l'état du patrimoine, et de définir une stratégie de maintenance en fonction des moyens mobilisables.

Pour le réseau d'appel d'urgence (RAU), dont aujourd'hui l'entretien n'est plus assuré partout, la mission préconise qu'une décision d'abandon sur le RRN hors autoroutes⁴⁴ et hors tunnels soit rapidement prise et qu'une politique d'entretien soit définie pour le reste. Cette décision permettrait de limiter une remise en état coûtant plusieurs millions d'euros et de diviser par deux le coût annuel de maintenance évalué à 5 M€⁴⁵.

La poursuite de la mise aux normes environnementales du réseau va nécessiter des moyens très importants. Un diagnostic complet de la situation et des différentes catégories de besoin est absolument nécessaire pour hiérarchiser les opérations en fonction des obligations réglementaires et des enjeux de terrain, notamment dans le domaine de l'eau.

2.3. Améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques conduites

2.3.1. Regroupement des commandes

Depuis la création des DIR, celles-ci s'emploient à regrouper les besoins des différents CEI dans des marchés globaux pour les travaux d'entretien, l'approvisionnement en matériaux, les fournitures ou services et ont ainsi pu faire des économies notables. Le rassemblement au sein d'un même marché de la collecte des déchets par DIR a permis d'obtenir des économies substantielles (la DIRA a par exemple obtenu un gain de 50 000 €/an). Cette massification à l'échelle de chaque DIR doit se poursuivre.

Aujourd'hui, la DGITM n'assure pas de regroupement de commandes pour le compte des DIR, mais des commandes massifiées ont été réalisées au niveau ministériel ou interministériel : contrôles réglementaires des bâtiments, achats de véhicules légers, de matériels et de véhicules spécifiques pour l'exploitation des routes et la viabilité hivernale, carburants, téléphonie, prestations d'ingénierie informatique pour les applications d'information routière, location de points hauts pour les réseaux radio. D'autres segments d'achat sont en cours de mutualisation au niveau national comme les prestations de prévisions météorologiques pour la viabilité hivernale.

Selon la DGITM, l'exécution de ces marchés soulève dans certains cas des réserves quant à leur efficience ou leurs contraintes d'application : le travail doit être poursuivi pour mieux prendre en compte les besoins des DIR dans ces marchés.

Suite à des échanges avec la direction des achats de l'État et le service des politiques support et des systèmes d'information (SPSSI) du ministère, la DGITM envisage

⁴⁴ Sur autoroute, où l'utilisateur est captif, le RAU conservera une utilité jusqu'à l'équipement des véhicules par le système « e-call », ce qui ouvre une perspective d'abandon sur l'ensemble du réseau vers le milieu de la prochaine décennie. De plus, l'abandon sur les autoroutes du RRN-NC ne permettrait plus d'imposer aux sociétés concessionnaires le maintien sur le RRN-C.

⁴⁵ 3 442 PAU à maintenir sur un total de 7 164 postes. Rapport CGEDD – IGA sur le devenir du réseau d'appel d'urgence sur le RRN-NC, décembre 2015.

d'étudier en 2017 l'opportunité de renforcer le regroupement à son niveau des prestations suivantes :

- systèmes informatiques pour l'aide à la gestion du trafic ou la gestion de véhicules ;
- fourniture, pose et raccordement d'équipements dynamiques pour la gestion du trafic (PMV, caméras, stations de recueil de données de trafic) ; fourniture pour la gestion du trafic de données en temps réel issues d'équipements embarqués dans les véhicules ;
- fabrication et mise en œuvre de techniques d'enrobés très minces ; fourniture d'enrobé à froid ;
- fourniture, pose et raccordement d'équipements pour les tunnels (éclairage, ventilateurs, barrières) ;
- prestations d'ingénierie : contrôle extérieur des travaux ; coordination sécurité et protection de la santé ; géotechnique ; maîtrise d'œuvre ; travaux de géomètre expert et de topographie.

La mission estime que d'autres pistes pourraient être étudiées : fourniture d'électricité (un million d'euros annuel pour la seule DIR Centre Est), véhicules particuliers (actuellement acquis par l'UGAP), panneaux de signalisation.

La recherche de regroupement au niveau national des commandes des DIR doit être poursuivie. Cela nécessite au préalable une étude d'opportunité systématique afin d'estimer les éventuels gains générés. Un renforcement au niveau de la DGITM des moyens humains consacrés à ces analyses et à la bonne prise en compte des besoins des services prescripteurs permettrait d'accélérer le processus et d'engendrer des gains notables.

La massification des prestations techniques avec la rédaction de marchés types comme il existe aujourd'hui des cahiers des clauses techniques particulières types des ouvrages d'art devrait par ailleurs permettre des gains de temps et donc de moyens humains. La DGITM envisage ainsi d'étudier des prescriptions techniques types pour l'entretien des chaussées, pour la surveillance externalisée des PPHM et des ouvrages d'art. La mission l'encourage à poursuivre dans cette voie.

In fine, la mission estime qu'à moyen terme (le processus est complexe et long), la mutualisation des commandes pourrait permettre d'économiser de l'ordre de 5 % sur les postes concernés, soit de l'ordre de **3 M€** par an.

2.3.2. Exploitation du réseau : optimiser les processus et les organisations, ajuster les niveaux de service et les moyens

2.3.2.1. Introduction

Les tâches pour le maintien de la disponibilité du réseau recouvrent les missions de surveillance du réseau, d'interventions sur incidents et accidents, de viabilité hivernale, et enfin d'information et de gestion du trafic. Comme l'expose en détail le diagnostic, ce sont ces activités incontournables qui conditionnent le dimensionnement des effectifs des CEI et des CIGT, en fonction des niveaux de service visés et du rythme des

astreintes que l'on s'autorise pour mobiliser les agents pour les interventions en dehors des heures de service.

Il a été vu également que le temps de travail laissé disponible par les tâches d'exploitation du réseau était consacré aux tâches d'entretien courant de celui-ci, le reliquat de celles-ci devant être sous-traité. Aussi, un éventuel ajustement des effectifs et des niveaux de service pour l'exploitation, doit-il être également examiné en termes de besoin de crédits de fonctionnement pour ajuster la part des tâches d'entretien courant sous-traitées.

Enfin, comme l'expose aussi le diagnostic, il a été observé une certaine hétérogénéité dans les niveaux de service réellement pratiqués au sein des DIR, ceux-ci paraissant aller le plus souvent au-delà des niveaux de service préconisés au moment de la mise en place des DIR (eux-mêmes définis à l'époque, devant la grande hétérogénéité des situations héritées des pratiques en DDE, comme des niveaux minimums).

Aussi, sur ce plan, les leviers pouvant permettre des économies sur la masse salariale dans le domaine de l'exploitation du réseau (ou pouvant permettre d'accroître la part du temps consacrée par les agents des DIR aux tâches d'entretien, et réduisant d'autant les besoins de crédits pour la sous-traitance) paraissent de quatre ordres :

- harmoniser les pratiques et optimiser les organisations existantes en tendant vers les niveaux de service minimums et les organisations types préconisées ;
- baisser les niveaux de service ;
- augmenter le rythme des astreintes et éventuellement ajuster les modalités appliquées en matière de temps de travail et de temps de repos ou de récupération, dans le respect de la réglementation ;
- externaliser certaines tâches d'exploitation.

Ces quatre points sont extrêmement sensibles, car ils touchent aux conditions de travail des agents et à leur rémunération (régime indemnitaire). Ils ne sont pas exclusifs les uns des autres et peuvent être combinés.

Les deux premiers points font l'objet de l'analyse qui suit au 2.3.2.2, et les deux suivants respectivement au 2.3.2.3 et 2.3.2.4.

En toutes hypothèses, quels que soient les choix faits, la mission considère que la hiérarchisation du réseau et les niveaux de service doivent *a minima* être reformulés en détail pour que les DIR disposent de consignes claires dans le cadre d'un nouveau SDER (cf. le chapitre 2.2.2.).

2.3.2.2. Harmonisation des pratiques, optimisation des organisations existantes et ajustement ou baisse des niveaux de service

Une synthèse des niveaux de service réellement pratiqués n'étant pas disponible, il n'est pas possible d'évaluer la ressource qui serait dégagée par une application stricte des niveaux de services minimums définis au moment de la mise en place des DIR, ni par conséquent le potentiel correspondant qui pourrait être réaffecté sur des tâches d'entretien courant. Même si cela ne devrait pas dégager un potentiel important, la mission considère que cette démarche doit être faite, sur la base des niveaux de service précisés comme indiqué *supra*.

D'autres ajustements sont possibles et permettraient d'identifier une marge évaluée à 140 ETP (cf. diagnostic) :

- pour les CEI « urbains », l'analyse a montré pour les interventions sur incidents et accidents une hétérogénéité d'organisations et de moyens déployés sans forcément de corrélation avec le nombre d'interventions à effectuer (par exemple certains CEI fonctionnant en 3 × 8 peuvent avoir un nombre d'interventions moindre la nuit que ceux fonctionnant en 2 × 8 avec astreinte à domicile pour la nuit). Une harmonisation et des moyens proportionnés au nombre de sorties effectuées permettraient, à niveau de service équivalent, une petite baisse des effectifs ;
- toujours pour les CEI « urbains », une possibilité d'optimisation des moyens pour assurer les missions programmables ;
- pour les CEI « interurbains », une possibilité d'optimisation des moyens en adoptant pour certains d'entre eux une organisation en 1 × 8 plus astreinte plutôt que 2 × 8 ;
- certaines activités d'entretien et de propreté réalisées le week-end sur les aires de repos pourraient être supprimées en adaptant le dimensionnement des matériels de collecte : mutualisation de la collecte pour 3 ou 4 CEI, avec une seule équipe, en semaine ;
- dans le domaine de l'information et de la gestion du trafic, des propositions de regroupement de CIGT et d'optimisation des moyens pour la maintenance des équipements dynamiques.

Pour réduire les niveaux de service, d'autres pistes sont à explorer. Par exemple :

- réduire le niveau de service en matière de viabilité hivernale :
 - éventuellement seulement là où il conduit à des besoins en effectifs supérieurs à ceux nécessaires pour assurer les interventions sur incidents et accidents ;
 - ou bien de manière homogène sur l'ensemble du réseau (à voir selon la hiérarchisation de celui-ci)⁴⁶ ;
- revoir les niveaux de service pour les interventions sur incidents et accidents en admettant des délais d'interventions plus importants, c'est-à-dire en augmentant le linéaire de réseau traité par chaque équipe d'astreinte et donc en limitant le nombre (à voir selon la hiérarchisation du réseau) ;
- redéfinir la nature des interventions sur incidents et accidents afin d'en limiter le nombre⁴⁷.

⁴⁶ Voir à ce sujet également le rapport CGEDD – IGA de septembre 2015 relatif à l'équipement des véhicules pour circuler en hiver qui préconise la mise en place, comme dans certains pays (Allemagne, Andorre, Italie, Luxembourg, Suisse), d'une réglementation pour l'équipement des véhicules en hiver, pneus « *neige* » (M+S) ou « *hiver* » (3PMSF).

⁴⁷ Les interventions sur incidents et accidents recouvrent plusieurs types de situation que l'on peut schématiquement, par exemple, classer en deux types : celles pour faire du simple balisage pour signaler et protéger la zone et les forces d'intervention, et éviter le sur-accident (les forces de l'ordre et les pompiers, correctement équipés, pourraient le faire eux-mêmes), et celles nécessitant également une intervention pour remettre en état et en circulation la route (là le déplacement est nécessaire mais

La mission ne dispose pas des éléments pour analyser en détail ces différentes options et évaluer les baisses d'effectifs qu'elles permettraient. Elle note toutefois que l'hypothèse, par exemple, d'un scénario permettant une baisse d'environ 10 % des effectifs présents dans les CEI, qui affecterait déjà de manière significative les niveaux de service pratiqués, ne représenterait qu'une baisse de la masse salariale d'environ 40 M€/an⁴⁸, qu'il faudrait en majeure partie compenser par une dotation en crédits de fonctionnement pour financer les travaux d'entretien réalisés par ailleurs par ces personnels⁴⁹.

Néanmoins, la mission considère que la contrainte qui pèse sur les effectifs des DIR et qui a commencé à affecter ceux de leurs CEI, impose une mise à plat des niveaux de service et l'élaboration de scénarios permettant une décision explicite sur le service rendu à l'usager et les moyens nécessaires pour cela. Une révision à la baisse de ceux-ci est en effet toujours possible dans le cadre d'un arbitrage politique fixant, dans un contexte général contraint, les moyens que l'on considère raisonnables de mettre en œuvre pour traiter des situations aléatoires (interventions sur incidents et accidents, viabilité hivernale) dans un délai jugé acceptable au plan économique et social. La responsabilité des DIR est ensuite de faire « *diligence normale* » dans le cadre des ressources affectées.

2.3.2.3. Ajuster le rythme des astreintes et l'application des garanties minimales en matière de temps de repos et de récupération

- **Le rythme des astreintes**

Le cadrage national pour l'organisation du temps de travail dans les DIR⁵⁰ prévoit notamment que chaque agent ne peut être d'astreinte plus d'une semaine sur quatre⁵¹ en temps normal (hors viabilité hivernale), voire une semaine sur trois pendant la viabilité hivernale. À titre exceptionnel, le rythme d'une semaine sur deux est toléré pendant la viabilité hivernale. Dans tous les cas, deux semaines consécutives d'astreinte sont proscrites.

Pour la plupart des CEI, c'est le rythme d'une semaine sur quatre, retenu pour l'astreinte accident, qui est déterminant pour le calcul des effectifs. Exceptionnellement, pour quelques-uns, c'est le rythme fixé pour la viabilité hivernale qui l'est.

Aussi, si l'on voulait qu'un ajustement du cadrage ait une incidence notable sur le calcul des effectifs, c'est en premier lieu le rythme en période normale qu'il faudrait augmenter, en le portant par exemple à une semaine sur trois. Mais c'est alors le

pas forcément dans le même délai). Si la limitation du nombre d'interventions en période d'astreinte ne permet sans doute pas de limiter le nombre total d'équipes d'astreinte, en revanche elle réduit le nombre de repos compensateurs, et rend ainsi les équipes plus disponibles pendant les heures de service pour des tâches d'entretien.

⁴⁸ Toutes choses égales par ailleurs.

⁴⁹ Mais néanmoins quelques économies de coût de fonctionnement des services liées à la réduction des effectifs : locaux, matériels et engins, consommables, etc.

⁵⁰ DIR – Cadrage national – octobre 2009.

⁵¹ Le rapport « Lannuzel » préconisait quant à lui une semaine sur cinq (Groupe de travail « LANNUZEL » : Chantier organisation des services routiers – Sous-chantier « Missions et organisation des services dans le domaine de l'Exploitation » – Rapport final – Juin 2005).

rythme pour la viabilité hivernale qui deviendrait déterminant⁵² et qui empêcherait une baisse réelle significative des effectifs⁵³, ce rythme quant à lui ne semblant pas pouvoir être augmenté.

À noter que ces différents rythmes, s'ils sont ramenés au nombre de semaines réellement travaillées, déduction faite des périodes de congés, sont en réalité plus élevés. De plus, les effectifs réellement mobilisables, particulièrement pour les astreintes VH, sont le plus souvent nettement inférieurs aux effectifs théoriques, du fait des vacances de poste et du nombre important d'agents inaptes médicalement pour certaines tâches physiques (10 % des effectifs).

En pratique, le rythme d'une semaine sur quatre pour l'astreinte accident semble un objectif raisonnable pour le dimensionnement des équipes, ce rythme permettant de gérer tout au long de l'année les tableaux d'astreinte avec la souplesse nécessaire pour tenir compte de la réalité des effectifs mobilisables et des absences imprévues.

En conclusion il semble ni souhaitable ni possible, dans le cadre actuel des règles en matière de temps de travail et de garanties minimales, de modifier les éléments de cadrage national sur les rythmes d'astreinte.

- **Les garanties minimales**

Les garanties minimales en termes de repos hebdomadaire et de repos quotidien génèrent un suivi complexe pour identifier *a posteriori* et « à chaud » les situations nécessitant, après les interventions en période d'astreinte, un repos récupérateur⁵⁴. Ceux-ci obèrent alors de manière aléatoire les capacités d'intervention des services durant les périodes normales d'activité.

La possibilité de faire évoluer le cadre national en matière d'organisation du temps de travail et de rémunération en remettant à plat l'interprétation et la déclinaison qui sont faites des textes qui s'imposent mérite d'être effectuée.

Les ajustements devront impérativement être analysés finement dans le cadre contraint de la réglementation européenne et de sa déclinaison en droit français, en fonction de l'interprétation qui peut être faite des nombreux textes de différents niveaux réglementaires et de leurs possibilités d'évolution en s'attachant en priorité aux missions « dimensionnantes » afin d'avoir une incidence significative sur le dimensionnement des effectifs.

La mission n'est pas en capacité d'aller plus loin dans son analyse. Cela nécessiterait une expertise fine des besoins réels et des possibilités d'évolution ou d'interprétation des textes. Or, la première difficulté réside dans la grande hétérogénéité et une certaine méconnaissance des situations et des besoins sur le terrain, déjà relevées par des missions précédentes⁵⁵.

⁵² Ou alors, pour desserrer la contrainte il faudrait admettre la présence d'un seul agent au lieu de deux par engin de salage/déneigement, ou bien mobiliser des vacataires, ou encore ajuster à la baisse le niveau de service.

⁵³ Sauf à embaucher des vacataires pour la période hivernale ou sous traiter (voir *infra*).

⁵⁴ Cf. décret n°2002-259 du 22 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certaines catégories de personnels du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

⁵⁵ Rapport d'audit dans les directions interdépartementales des routes (DIR) : temps de travail et régimes indemnitaires – Conseil général des ponts et chaussées – septembre 2007.

C'est pourquoi la mission recommande de renouveler l'examen détaillé réalisé en 2007 afin d'établir une typologie des situations et des besoins, et d'analyser les évolutions possibles en matière de garanties minimales, d'organisation du travail et de modalités de rémunération, dans un équilibre à trouver entre moyens disponibles et niveaux de service visés.

2.3.2.4. Externaliser l'exploitation du RRN-NC

Les différentes modalités d'externalisation de la gestion du RRN-NC sont décrites au chapitre 2.1.4. *supra* : marchés publics classiques, contrats de concession, marchés publics globaux de performance et marchés de partenariat.

Dans le domaine spécifique de l'exploitation, ils offrent les mêmes possibilités, avec les mêmes contraintes et les mêmes avantages et inconvénients que ceux cités *supra*. À des degrés divers, on peut par exemple :

- sous-traiter sous contrôle d'un chef d'équipe les interventions de balisage pour les travaux programmés de nuit, là où cette activité pèse fortement sur les effectifs du CEI ;
- sous-traiter certains circuits de viabilité hivernale, par exemple là où cette activité est dimensionnante pour un CEI (environ un quart d'entre eux), ce qui suppose la présence d'une offre privée saisonnière à proximité. C'est déjà le cas dans certaines DIR ;
- sous-traiter plus globalement la totalité de l'exploitation de certaines portions du réseau par exemple en même temps que la gestion et l'entretien dans le cadre d'un marché global de performance (cf. chapitre 2.1.4).

Comme déjà dit *supra*, la sous-traitance a un coût et ne génère pas forcément une économie globale. Par ailleurs, l'imbrication des différentes tâches de gestion, d'entretien et d'exploitation au sein des DIR nécessite une analyse globale qui ne peut se limiter aux seules tâches d'exploitation. Elle doit faire l'objet d'une analyse au cas par cas au sein de chaque DIR afin d'identifier, selon le contexte local et les réponses que le « marché » peut apporter, les tâches pour lesquelles elle peut permettre un gain d'efficacité.

2.3.3. Avoir une meilleure visibilité en définissant une trajectoire budgétaire pluriannuelle et laisser une plus grande autonomie de gestion au responsable de programme

Alors que le cycle de vie d'une route est long, le principe d'annualité budgétaire conduit souvent à des décisions politiques de court terme et à des enveloppes budgétaires fluctuantes.

Les auditions effectuées par la mission ont mis en évidence une plus grande efficacité du secteur privé par rapport au secteur public en termes de gestion d'infrastructures routières pour notamment deux raisons : dans le secteur privé, le responsable de la gestion dispose d'une trajectoire financière pluriannuelle (argent plus masse salariale) sur la base d'une analyse prospective, et, il a une délégation totale des moyens dont il

Audit sur l'état des pratiques de la mise en œuvre des dérogations aux garanties minimales de temps de travail et de temps de repos – CGEDD – septembre 2010.

dispose à partir du moment où il respecte cette trajectoire financière et les objectifs de performance définis (sous traitance ou embauche par exemple).

De son côté, la DGITM a démontré⁵⁶ avec l'aide du Cerema que, pour une même somme dépensée au bout de dix ans pour l'entretien des chaussées, une enveloppe annuelle constante donnait de meilleurs résultats qu'une enveloppe fluctuant chaque année.

Le congrès mondial de la route⁵⁷ considère, quant à lui, qu'en matière de gestion du patrimoine routier, « *pour prendre les meilleures décisions concernant la priorisation des programmes de travail, une stratégie à long terme s'avère essentielle. Cette stratégie est liée au développement souhaité de la société dans son ensemble et doit apporter à l'autorité routière des objectifs de performance clairs (indicateurs clés de performance)* ».

Enfin, l'Allemagne qui avait laissé avec les Länder son réseau routier national se dégrader a mis en place une démarche pluriannuelle en votant en mars 2016 un plan fédéral d'infrastructures de transport pour l'horizon 2030 qui est le document de référence de la politique de transport. Il définit les grandes orientations et prévoit 264,5 milliards d'euros pour l'entretien et l'amélioration des réseaux existants et 264 milliards d'euros pour le développement (routes, fer et voies fluviales). Il prévoit de privilégier la maintenance et la rénovation des réseaux existants avant la construction de nouvelles infrastructures. Le Bundestag décide par voie législative la liste des projets de développement retenus. Le ministre fédéral des transports est ensuite responsable d'un plan d'investissement de cinq ans et de son suivi.

Dans cet esprit, afin de donner des perspectives financières et des garanties sur le long terme et ainsi optimiser l'utilisation des moyens publics, une piste consisterait, outre l'approbation d'un Schéma directeur national des infrastructures des transports⁵⁸, à définir une trajectoire en termes de moyens et de performance pluriannuelle pour la gestion du RRN-NC, qui serait discutée et présentée au parlement (par exemple pour une durée de cinq ans). De plus, le responsable du programme 203 pourrait alors, dans l'esprit initial de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁵⁹, répartir les enveloppes librement entre investissement (pour ce qui concerne la seule gestion du réseau, hors développement de celui-ci) et fonctionnement, selon ses priorités techniques. À charge, chaque année, dans le rapport annuel de performance de présenter un bilan pour vérifier que la trajectoire est bien atteinte.

2.4. Estimation des besoins financiers

Pour estimer les besoins financiers, la mission a analysé l'argumentation développée par la DGITM dans la demande de crédits de 2016 auprès du Secrétaire d'État chargé du budget. Elle s'est appuyée sur le travail conduit par le Cerema à la demande de la DGITM (volume 2 de la politique) en ce qui concerne les chaussées et sur la bonne connaissance du patrimoine des ouvrages d'art. L'absence de telles données (ou de données très succinctes) sur les équipements, sur la mise à niveau environnementale,

⁵⁶ Fascicule « politique pour l'entretien des chaussées du RRN-NC – volume2 – rapport de simulations budgétaires – mars 2014- DGITM.

⁵⁷ Rapport général du 25ème congrès de l'AIPCR à Séoul, 2015.

⁵⁸ Un SNIT définissant les grandes orientations a été élaboré en 2011 en France mais n'a pas été approuvé.

⁵⁹ La proposition initiale de la LOLF créait des autorisations budgétaires pluriannuelles d'une durée de trois ans. La LOLF a finalement réaffirmé l'annualité budgétaire, en encadrant les reports de crédits.

et sur les niveaux de service à atteindre en exploitation routière rend l'exercice moins robuste. Il n'en demeure pas moins que la mission estime qu'un complément financier est nécessaire afin de faire cesser la dégradation du patrimoine.

2.4.1. Au fil de l'eau : une « dette grise » qui augmente, conséquence d'une insuffisance de crédits d'entretien

En matière d'infrastructures routières, le cumul des dépenses différées ou éludées comme l'entretien préventif (ou courant) que le gestionnaire n'est pas en mesure de réaliser lorsque nécessaire pour maintenir son réseau en état, devra inéluctablement être engagé plus tard : c'est la « *dette grise* », non visible, qui devra être « *remboursée* » dans le futur. Certaines analyses, qui restent à généraliser, concluent de plus que l'accélération des dégradations structurelles résultant d'un défaut d'entretien courant et préventif, ajoutée aux surcoûts d'un entretien courant sur un réseau dégradé, va conduire à un coût global final actualisé supérieur. Ce surcoût global peut être assimilé à une « *charge d'intérêt* » de la « *dette grise* » qui a été constituée.

Ainsi, par exemple, dans le rapport final du 25^e congrès mondial de la route à Séoul (2015), il est mentionné une étude de Transport Scotland qui estimait « *chaque livre sterling non dépensée dans l'entretien des routes comme représentant une perte de 1,67 livre pour les routes locales et de 1,12 livre pour les routes stratégiques* ».

C'est pourquoi l'IDRRIM accompagne plusieurs thèses avec l'ENPC et l'IFSTTAR sur la dette grise, afin de calculer le taux d'intérêt entre l'argent qu'il aurait fallu mettre sur une période donnée pour maintenir en état le patrimoine et l'argent qu'il faudra déboursier *in fine* à l'issue de cette période pour remettre en état le patrimoine routier, faute de l'avoir entretenu.

Aujourd'hui, l'enveloppe de crédits d'entretien et d'exploitation (736 M€ en moyenne en 2015-2016⁶⁰) est insuffisante pour maintenir en état le patrimoine routier et ne peut que conduire à sa dégradation progressive avec d'une part un risque croissant d'une évolution brutale des chaussées comme celle observée lors de l'hiver 2009-2010, et d'autre part à moyen terme des limitations de l'usage de portions du réseau (par exemple réduction du tonnage accepté sur un pont, ou bien réduction importante des vitesses autorisées du fait de l'état de déformation de la chaussée) générant ainsi des coûts indirects à la charge de l'utilisateur. Concernant les ouvrages, à l'exception des tunnels qui sont en bon état, compte tenu du vieillissement du parc (40 % ont plus de 40 ans) et des agressions subies sur les bétons, leur dégradation devrait s'accroître. Il en est de même pour les équipements, dont le suivi et l'entretien ont été délaissés ces dernières années au profit des chaussées et des ouvrages d'art, et qui vont continuer à se dégrader. Enfin, certaines obligations réglementaires, notamment dans le domaine de la police de l'eau ou du rétablissement des corridors écologiques ne pourront pas être respectées. La « *dette grise* » que l'État devra prendre en charge à terme pour remettre à niveau le patrimoine va continuer à augmenter.

2.4.2. Des économies d'ores et déjà proposées par la DGITM

La DGITM a d'ores et déjà proposé des pistes d'économies. Certaines d'entre elles ont été estimées grossièrement, d'autres restent en revanche à préciser.

⁶⁰ En augmentation sensible par rapport à la période 2012-2015 pour laquelle la moyenne était de 667 M€ par an.

Les premières concernent :

- la réduction du périmètre du réseau d'appel d'urgence aux seuls tunnels et zones blanches de téléphonie cellulaire devrait permettre d'économiser de l'ordre de **2 M€**/an (1 M€ en DIR sur le RAU de type A et 1 M€ en dépense centrale sur le RAU de type B), économie qu'il faudra minorer des coûts de dépose à terme des postes d'appel d'urgence et postes de centralisation des appels ;
- l'optimisation de la flotte de matériels des DIR qui pourrait permettre d'éviter le renouvellement d'un certain nombre d'engins et de baisser les coûts de maintenance, pour une économie de l'ordre de **1 à 2 M€**/an à l'échelle nationale ;
- l'abandon de la radio de service 40MHz dont l'utilité principale est de servir aux communications en temps de crise, soit 1 % du temps, au profit des réseaux de téléphonie mobile, sauf dans les secteurs non couverts par ceux-ci. Cela générerait une économie de **5 à 8 M€**/an avec des conséquences opérationnelles plus marquées dans certains secteurs (zones de montagne, par exemple) ;
- l'optimisation des consommations énergétiques pour l'éclairage des routes et des tunnels, en mettant en œuvre les schémas directeurs d'éclairage public conduisant à l'extinction de certains tronçons de routes mais également en introduisant des technologies plus économes comme les leds ; cela nécessite toutefois un investissement de rattrapage préalable et conduirait à une économie à terme de **1 à 3 M€** par an (économie à minorer des investissements nécessaires à la dépose des candélabres devenus inutiles) ;
- l'amélioration du taux de recouvrement des dégâts au domaine public suite à accident (une amélioration de 60 à 80 % permettrait d'augmenter les ressources de **3 M€**/an).

Les autres, dont l'estimation reste à produire, concernent :

- le remplacement des glissières métalliques par des glissières en béton dans les zones fortement accidentées (diminution des dépenses de réparation mais nécessitant la mise en œuvre d'investissements préalables) ;
- la limitation des redondances des équipements de tunnels, insoutenables à terme tant en fonctionnement qu'en amortissement, mais qui nécessitera des contrats de maintenance renforcés pour garantir une sécurité équivalente aux usagers et limiter les risques de fermeture en cas de sécurité non garantie.

Au total, les économies possibles chiffrées par la DGITM se situent entre **12 et 16 M€**.

Ces économies ne sont pas toutes accessibles immédiatement et nécessitent des arbitrages nationaux importants sur l'abandon de certaines fonctions comme le RAU ou la radio de service.

Pour sa part, la mission considère :

- que dans l'attente du déploiement du système e-call sur les véhicules, qui ne sera suffisamment opérationnel qu'au milieu de la prochaine décennie, l'abandon du RAU n'est envisageable que sur le RRN-NC hors autoroutes et

hors tunnels (cf. le rapport de 2015 du CGEDD déjà cité sur le devenir du réseau d'appel d'urgence sur le réseau routier national non concédé) ;

- que l'abandon de la radio de service n'est pas souhaitable dans la mesure où ce dispositif s'est avéré le seul restant disponible dans certaines situations de crise (panne ou saturation du réseau de téléphonie mobile)⁶¹. En revanche la recherche d'une mutualisation des dispositifs avec les forces de l'ordre doit être poursuivie.

Au total seuls **8,5 M€** des économies proposées par la DGITM paraissent possibles d'ici trois ans.

2.4.3. Estimation des besoins financiers pour maintenir en état le patrimoine routier

L'avis de la mission relatif à l'estimation des besoins est présenté dans le tableau ci-après. La mission s'est attachée à définir **le niveau minimum** pour stabiliser l'état des chaussées (IQRN) et des ouvrages d'art (IQOA), d'améliorer le niveau d'entretien des équipements (notamment d'améliorer la maintenance des équipements des tunnels) et enfin d'engager sur la durée la remise aux normes environnementales du réseau. Sans qu'il soit possible d'apporter avec précision une analyse critique sur l'ensemble des besoins exprimés, la mission a pu néanmoins se prononcer dans la partie diagnostic sur certaines thématiques après un examen détaillé. Pour le reste, les principes suivants, en sus de ceux évoqués en introduction de ce chapitre, ont été adoptés :

- une prise en compte des analyses budgétaires quand elles étaient disponibles (par exemple sur les chaussées où des simulations ont été effectuées), ainsi que la décomposition des besoins budgétaire réalisé par la DGITM en 2016⁶² ;
- une analyse des écarts entre la demande détaillée des besoins, exprimée pour 2016 par la DGITM, et les crédits réellement consommés pour les années 2014 et 2015 dont le détail poste par poste a également été fourni par la DGITM ;
- la non prise en compte des rattrapages souhaités : il a été dit dans le diagnostic que les services avaient vécu difficilement le côté erratique des dotations ces dernières années, ne facilitant pas la gestion. À partir des outils de modélisation mis au point par le Cerema et l'IFSTTAR, la DGITM précise par ailleurs sur les chaussées qu'« *un budget annuel constant accordé à l'entretien des routes est préférable à une augmentation substantielle de ce budget sur les premières années seulement, de type rattrapage* »⁶³. Ne pouvant expertiser les demandes de rattrapages, la mission s'est attachée à définir un montant global par thématiques qui a le mérite d'une visibilité pour les services ;
- pour les chaussées et les ouvrages d'art, la prise en compte des montants permettant de seulement stabiliser le patrimoine dans son état actuel.

⁶¹ Par exemple lors de l'explosion d'AZF à Toulouse en 2001, ou bien lors des tempêtes de fin 1999, ou encore lors d'épisodes neigeux importants.

⁶² 20160323 - Décomposition du besoin budgétaire EER RRN-NC.

⁶³ Politique d'entretien Volume 2_Rapport_budgétaire p.19.

Réalisé à partir du fichier « 20160323-Décomposition du besoin budgétaire EER RRNNC » et ajout exécuté 2014 et 2015 issu du fichier « programmation budgétaire »										
N°	Poste de dépense	Besoins de maintien en l'état	Exécuté en 2014	Exécuté en 2015	Evolution exécuté 2014 – 2015 / expression des besoins	Rattrapages*	Résumé de l'argumentation DGITM	Avis mission	Tendances recommandées par la missions	Estimation globale initiale de la mission (sans prise en compte à ce stade des économies possibles cf. chapitre 2.3)
1	Chaussées	282	223,8	236,4	++	30	Le montant de 253 M€ est issu des modélisations réalisées par le Cerema : le montant permettrait de maintenir note IQRN entre 16,6 et 16,8. Pour l'Outre Mer, et les bretelles, le montant de 29 M€ est « à dire d'expert ».	Bonne connaissance du patrimoine. Montants à affiner (bretelles et Outre Mer). Avec 12 ans d'âge moyen pour les couches de surface, et seulement 5 % de couches renouvelées en 2014, risque en cas d'hiver rigoureux. Hausse et stabilisation de l'enveloppe nécessaires (pour un objectif de renouvellement des couches de surface de 8 % plus 2 à 3 % à l'occasion de l'entretien curatif soit de l'ordre de 10 % des couches qui seraient renouvelées). Effets de la politique ainsi que les avancées en matière de recherche à suivre. Des gains attendus par mutualisation de la commande (non pris en compte à ce stade cf. chapitre 2-3-1)	En hausse Le besoin paraît justifié (sans prendre en compte le rattrapage)	282
2	Ouvrages d'Art (y compris murs de soutènement)	90	41,3	47,2	+++	20	Selon le rapport Cerema d'août 2015 (étude sur la répartition des budgets), le maintien du patrimoine se chiffre à 102 M€ pour les ponts et 22 M€ pour les murs. Ce montant doit être affiné : en attendant, estimation de 90 M€ pour le maintien en l'état.	Bonne connaissance du patrimoine Une politique optimisée à mettre en œuvre une fois la base de données des coûts de réhabilitation complétée et la fin de l'état des lieux des OA. → Estimations à affiner avec la mercuriale. Après mise en sécurité des tunnels (2019), ceux-ci seront en excellent état du point de vue génie civil. Vieillessement du parc des OA (40 % ont plus de 40 ans) et les maladies du béton vont entraîner une augmentation des besoins d'entretien.	En hausse Le besoin paraît justifié (sans prendre en compte le rattrapage)	90
3	Equipements (bassin d'assainissement, réseau d'assainissement, dispositif de retenue, clôtures, signalisation horizontale, potences-portiques-hauts-mâts, signalisation verticale, radio 40 MHz, RAU, éclairage, protection contre les chutes de blocs)	77,3	22,2	33,2	+++	49,53	Ensemble des montants estimés par des groupes de travail des DIR, en constats des dépenses passées, ou « à dire d'expert » selon les différentes typologies d'équipements.	Démarrage de l'état des lieux : connaissance du patrimoine incomplète et base de données sur les coûts de réparation / renouvellement insuffisante. Niveaux de service et politique de maintenance à définir. Des sources d'économies limitées identifiées (RAU, éclairage...) ou potentielle par regroupement de la commande, non comptabilisées à ce stade (voir chapitre 2-3). Les équipements ont depuis de nombreuses années été délaissés. Les besoins remontés par les DIR, suite à ce nouvel état des lieux, sont en constante augmentation. La maintenance des équipements doit bénéficier de montants significativement plus élevés.	La mission ne peut se prononcer sans un état des lieux finalisé et des objectifs de niveaux de services, mais estime que les besoins sont à la hausse au vu de l'état constaté de certains équipements dans les DIR (candélabres, signalisation horizontale et verticale, dispositif de retenue, bassins et réseaux d'assainissement, etc.) sans prendre en compte le rattrapage. Les décisions sur le RAU doivent être prises pour réaliser les économies envisagées	70

N°	Poste de dépense	Besoins de maintien en l'état	Exécuté en 2014	Exécuté en 2015	Evolution exécuté 2014 – 2015 / expression des besoins	Rattrapages*	Résumé de l'argumentation DGITM	Avis mission	Tendances recommandées par la missions	Estimation globale initiale de la mission (sans prise en compte à ce stade des économies possibles cf. chapitre 2.3)
4	Exploitation et viabilité (maintenance des équipements dynamiques et de sécurité des tunnels, entretien courant, exploitation et viabilité hors fonctionnement et maintenance des équipements)	184	92,8	94,2	++		Ce chapitre concerne l'entretien courant dont le besoin est estimé « à dire d'expert » à 133,4 M€ A noter que les coûts de l'entretien peuvent varier entre 20 et 40 M€ selon la rigueur de l'hiver pour la viabilité hivernale.	Des niveaux de services à définir A noter que la propreté des abords des routes paraît délaissée, notamment en Ile de France, au vu des dotations ; les bassins d'eaux pluviales sont peu ou pas entretenus, ... Importance de la fluctuation de la dotation en cas d'hiver rigoureux.	La mission manque d'éléments pour se prononcer (sans un état des lieux finalisé, des objectifs de niveaux de services) mais estime que les besoins pour maintenir les équipements sont à la hausse ainsi qu'en entretien courant et pour prendre en compte un hiver plus rigoureux, sans toutefois aller jusqu'au montant du besoin exprimé	120
			37	29,7	+		L'estimation des besoins comprend 50,6 M€ pour le fonctionnement et la maintenance des équipements des tunnels (en légère hausse à prévoir : 50,6 M€ en 2017 et 52 M€ en 2019)	Pas de remise en cause de l'estimation pour les équipements des tunnels	Le besoin paraît justifié. Niveau de dépense en hausse	50
5	Mise en sécurité des tunnels (programme de mise en sécurité et renouvellement des équipements)	61	55,5	71,5	+		Réalisation du programme de mise en sécurité (56M€). Calcul de renouvellement selon le type de matériel réalisé par le CETU (5M€).	Une étude concernant l'optimisation du renouvellement des équipements est attendue du CETU. Le programme de mise en sécurité des tunnels sera terminé en 2019, le montant passera de 61 M€ en 2017 à 46 M€ en 2019. Seul un besoin de 20 M€ demeurera concernant le renouvellement périodique des équipements. Des gains attendus par mutualisation de la commande (non pris en compte à ce stade cf. chapitre 2-3-1)	Le besoin paraît justifié pour 2017. Maintien du niveau de dépense mais baisse à prévoir de 40 M€ à partir de 2019	61
	Mise aux normes environnementales (création d'assainissement sur réseau existant, protection des captages, rétablissement des continuités écologiques,							Cette thématique, présente dans le tableau de décomposition des besoins n'est pas chiffrée par la DGITM. La mission, en s'appuyant sur quelques opérations en DIR extrapolées estime à 30 à 40 M€ dans un programme sur 15 à 20 ans de remise aux normes. La DGITM doit documenter rapidement cette thématique (diagnostic complet, priorisation, programmation, etc.).	Réorienter 30 à 40M€ des crédits du programme de mise en sécurité des tunnels au fur et à mesure de son achèvement vers un programme complet de mise aux normes environnementales	
6	Matériels et immobilier technique (matériels : investissement dans les véhicules techniques, immobilier (entretien et réhabilitation lourdes) des CEI)	61	51,4	49	+	13,5	Matériel : des notes de mai 2012 et juillet 2016 fixent les critères de renouvellement en fonction des différents engins et les besoins (23 M€). Immobilier : sur 223 CEI, contrat PPP pour 63 CEI (montant incontournable de 24,5 M€) et « à dire d'expert » (13 M€) pour les 160 autres. 6 CEI restant à construire et d'autres à réhabiliter (sécurisation, isolation,...)	Matériels : étude de dimensionnement optimal du parc en cours, pour éviter certains renouvellements d'engins, conduire à une baisse des coûts de maintenance avec des gains attendus (non pris en compte à ce stade cf. chapitre 2-3) Immobilier : le montant est cadré par le contrat de PPP, et les réhabilitations et l'entretien des autres centres sont à réaliser	Le besoin paraît justifié. Maintien du niveau de dépense (sans prendre en compte le rattrapage)	61

N°	Poste de dépense	Besoins de maintien en l'état	Exécuté en 2014	Exécuté en 2015	Evolution exécuté 2014 – 2015 / expression des besoins	Rattrapages*	Résumé de l'argumentation DGITM	Avis mission	Tendances recommandées par la missions	Estimation globale initiale de la mission (sans prise en compte à ce stade des économies possibles cf. chapitre 2.3)
7	Fonctionnement des services	36	41,5	40,2	=		Niveau des dépenses depuis plusieurs années : 2013 : 34,8 M€ 2014 : 34,5 M€ 2015 : 33,4 M€ En exécuté, est ajouté le fonctionnement et remplacement de la radio 40 MHz	Maintien à la moyenne des niveaux de dépenses. Des gains attendus par mutualisation de la commande (non pris en compte à ce stade cf. chapitre 2-3-1)	Le besoin paraît justifié. Maintien du niveau de dépense à ce stade	33
8	Gestion dynamique du trafic (comprend des opérations de régulation, les expérimentations,... et pour les sites déjà équipés un besoin de renouvellement des matériels)	55	34,7	44,7	+		La liste des opérations est établie et une moyenne de dépenses est estimée (total 33 M€) ; priorité est donnée aux opérations de gestion dynamique et de partage des voies pour limiter la congestion aux abords des grandes agglomérations. S'y ajoutent les besoins de renouvellements (estimés par la DGITM à partir d'une méthode Cerema) chiffrés à 22 M€	Augmentation liée au développement des projets. Démarches d'innovations à accompagner ; besoin de renouvellement de matériel va s'intensifier (caméras, PMV) : durée de vie courte de ces équipements qui sont relativement récents	Le besoin paraît justifié. Besoin en hausse	55
9	Aménagements de sécurité	23	18,9	24,6	=		La liste des opérations est établie selon les différentes thématiques : démarche SURE, passage à niveau dangereux, contresens, obstacles latéraux... Montant à dire d'expert : 23 M€	Maintien du budget	Le besoin paraît justifié Maintien du niveau de dépense	23
10	Aires de repos	5	6,7	1,8	-		Prise en charge des opérations engagées. Montant à dire d'expert : 5 M€	Schéma directeur des aires de repos en cours de réalisation. C'est une demande d'amélioration exprimée par les usagers (VL, PL)	Le besoin paraît justifié Maintien du niveau de dépense	5
	Total	874,3	625,8	672,5		113,03				850

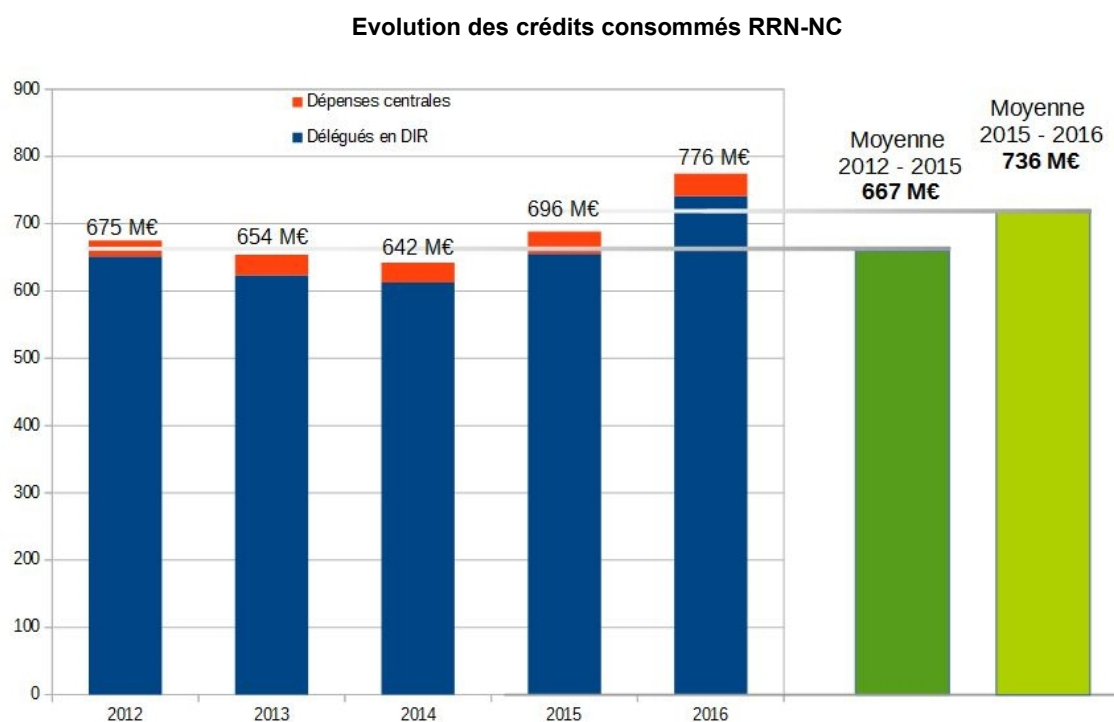
* en général par an sur 5 ans sauf N°7

Le besoin financier pour maintenir en état le patrimoine est ainsi estimé par la mission à **850 M€ par an**.

De ce montant pourront être déduites, quand elles auront pu être réalisées, les différentes économies envisageables identifiées dans les chapitres qui précèdent pour un montant total de **20 M€ par an** :

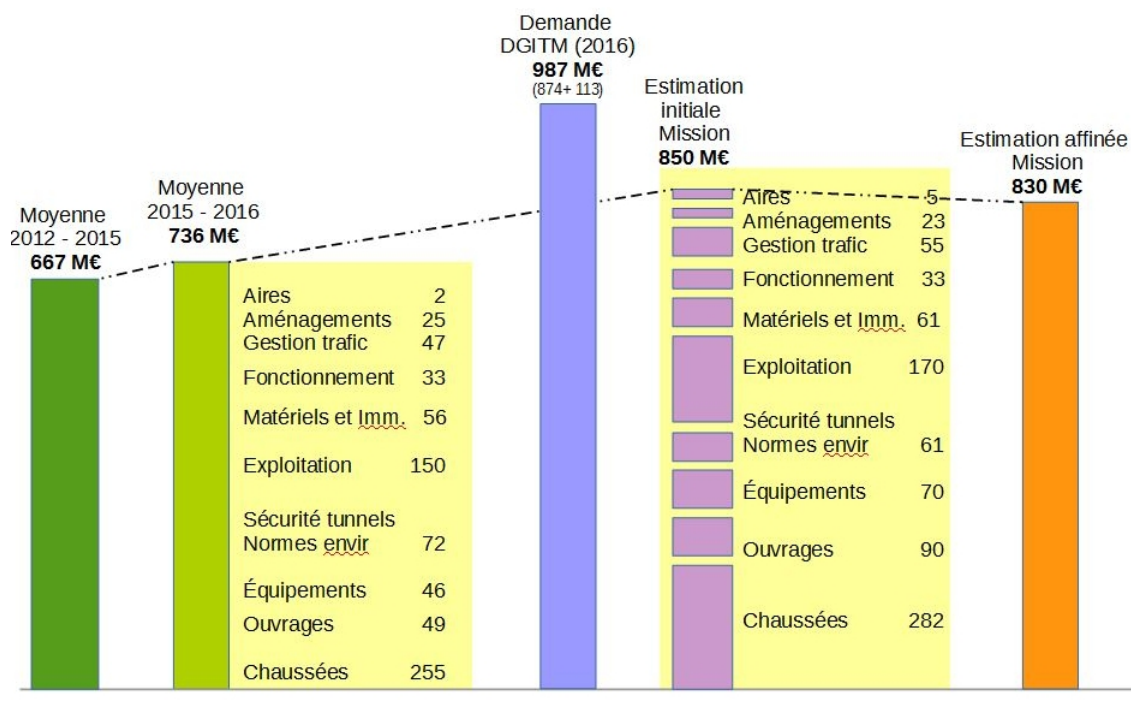
- intégration de la gestion de quelques tronçons du RRN-NC dans des contrats de concession existants : 8,5 M€ par an (cf. chapitre 2.1.4.2.) ;
- regroupement des commandes : 3 M€ par an (cf. chapitre 2.3.1.) ;
- réductions de dépenses proposées par la DGITM : 8,5 M€ par an (cf. chapitre 2.4.2.).

Il en résulte une **estimation des besoins affinée** d'un montant de **830 M€ par an**, à comparer aux dotations annuelles de 736 M€ consommées en moyenne sur la période 2015-2016, soit un montant moyen supplémentaire de **94 M€ par an**.



Source : mission à partir d'éléments fournis par la DGITM

Evolution des crédits RRN-NC et estimation des besoins



Source : mission à partir d'éléments fournis par la DGITM

Le montant supplémentaire de 94 M€ par an qui résulte de cette analyse (qui se rapporte aux dotations annuelles de 736 M€ consommées en moyenne sur la période 2015-2016) est un montant à atteindre progressivement, d'ici 2 à 3 ans. L'affichage de cet objectif permettrait ainsi aux équipes d'avoir une meilleure visibilité et de préparer les dossiers liés aux différents travaux pour une montée en puissance des réalisations. En parallèle, seraient finalisées les démarches permettant d'améliorer la connaissance du patrimoine et de définir les politiques techniques optimums pour les domaines où elles ne le sont pas encore.

L'enveloppe annuelle de 830 M€ doit pouvoir être maintenue à ce niveau dans le temps pour stabiliser l'état du patrimoine. Un suivi fin des indicateurs d'état du patrimoine (IQRN et IQOA pour les chaussées et les ouvrages d'art, et des indicateurs à mettre en place pour le reste) doit permettre d'ajuster éventuellement la trajectoire budgétaire après quelques années de stabilité.

2.5. Rechercher des ressources alternatives ou (et) complémentaires

Une fois recherchées toutes les économies possibles et le niveau de service optimum, le financement résiduel de la gestion des infrastructures du RRN-NC peut venir :

- d'un changement dans les priorités de l'État ;
- de tiers : collectivité publique ou investisseur privé ;
- de l'effort du contribuable ou de l'utilisateur.

2.5.1. Définir de nouvelles priorités au sein du budget de l'État

Les moyens consacrés à la gestion du RRN-NC s'élèvent à environ 736 M€ (en moyenne sur la période 2015-2016) à comparer aux 4,8 Md€ consacrés annuellement sur le programme 203 aux infrastructures de transport (tous modes), soit 15 %.

L'AIPCR dans son rapport de 2015 recommande, dans un contexte de pénurie de ressources, « *de se concentrer sur les points suivants* :

- *entretenir les routes existantes avant de financer la construction de nouvelles routes ;*
- *ne jamais reporter les opérations d'entretien ou retarder leur mise en œuvre quotidienne « ce que vous ne faites pas aujourd'hui vous coûtera plus cher demain (AIPCR 1999). »*

La commission des finances du Sénat, dans son rapport d'information de septembre 2016⁶⁴, recommande « *d'investir massivement pendant les quinze prochaines années en faveur de la maintenance, du renouvellement et de la modernisation des réseaux existants* » et « *de donner la priorité à la modernisation des réseaux existants dans un contexte budgétaire très contraint.* »

Comme cela a été fait en Allemagne (paragraphe 2-3-3 *supra*), et dans l'esprit de ce qui existe pour le mode ferroviaire⁶⁵, une « *règle d'or* » créée par voie législative, qui sanctuariserait les ressources pour la gestion du RRN-NC au regard des autres projets de développement routiers, mais aussi des autres modes de transport, garantirait un maintien en état du patrimoine routier de l'État.

⁶⁴ Rapport d'information de la commission des finances du Sénat « *infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement* », 28 septembre 2016.

⁶⁵ Pour le ferroviaire, la loi portant réforme ferroviaire modifiée par la loi n° 2015-990 du août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a créé l'article L.2111-10-1 du code des transports qui interdit à SNCF réseau, gestionnaire du réseau ferré national, de participer aux investissements tant que son endettement dépasse un certain niveau (un décret doit encore paraître pour les modalités de mise en œuvre). Ce renforcement de l'encadrement des règles d'investissement de SNCF Réseau a pour objectif de donner la priorité à la remise à niveau du réseau existant par rapport aux investissements de développement.

2.5.2. L'apport de financement du RRN-NC par les collectivités publiques

2.5.2.1. Un apport de financement par les collectivités territoriales

La clause de compétence générale a été supprimée dans la loi NOTRe pour les régions et les départements, leur interdisant tous financements en dehors de leur strict domaine de compétence. Néanmoins, les collectivités peuvent continuer à cofinancer le RRN-NC lorsque les opérations sont inscrites au Contrat de Plan État Région. Ces investissements ne concernent cependant aujourd'hui que des investissements de développement et non d'entretien ou d'exploitation, sauf, de manière ponctuelle, des équipements pour les systèmes d'information ou la gestion du trafic qui contribuent à la décongestion dans les zones denses et ont une incidence sur les autres réseaux (métropolitains ou départementaux). Comme vu au paragraphe 2-1-2-1, hors Île-de-France, les régions métropolitaines financent en moyenne à hauteur de 20 % les opérations de développement du RRN-NC dans les contrats de plan (source ARF).

Une nouvelle disposition à l'article L4211-1 du CGCT prévoit la possibilité pour les régions de financer les itinéraires routiers d'intérêt régional identifiés comme tels dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma qu'elles sont chargées d'élaborer. Une piste consisterait à contractualiser avec les régions pour l'entretien et l'exploitation du RRN-NC.

Hormis pour les systèmes d'information et de gestion du trafic, et dans le domaine de la propreté des voies et de leurs abords, principalement dans les zones urbaines denses (grandes agglomérations), où des contractualisations ont pu être établies⁶⁶, il semble difficile d'intéresser les collectivités à la gestion et l'entretien du RRN-NC, d'autant qu'au moment du transfert des RNIL aux départements, l'État s'était engagé au « *décroisement des financements* » : les départements n'avaient plus vocation à financer le RRN-NC, l'État ne finançant plus les RNIL intégrées aux réseaux départementaux, et de manière générale, chacun ayant vocation à rester dans son domaine de compétence.

Il peut cependant être envisagé une contractualisation avec les régions :

- en contrepartie d'une augmentation du niveau de service par rapport au niveau défini par l'État (viabilité hivernale, délai d'intervention sur incident, et donc impact sur la fluidité du trafic, mais aussi propreté des abords) ;
- à l'occasion de la création sur le RRN-NC de voies réservées au covoiturage, aux taxis ou au transport collectif. Sur ce dernier point, une contribution des autorités organisatrices de la mobilité (métropoles, EPCI) pourrait aussi être envisagée.

Une telle contractualisation, « *donnant – donnant* », ne générerait néanmoins pas d'économies pour l'État.

⁶⁶ Pour la propreté des abords, au titre de l'attractivité économique, voire de la compétence tourisme (cette dernière reste une compétence du bloc communal, des départements et des régions).

2.5.2.2. Des soutiens européens en hausse mais essentiellement orientés vers les transports décarbonés et la numérisation

Les enveloppes du budget de l'Union européenne dans le domaine des transports ont été plus élevées ces dernières années. Le rapport de la commission des finances du Sénat du 28 septembre 2016 mentionné *supra* relève que les montants sont « *passés de 8 milliards d'euros entre 2007 et 2013, au titre du programme Réseau transeuropéen de transport (RTE-T) à 24 milliards d'euros pour la période 2014-2020. (voir [annexe 8](#) : financements du budget de l'UE en faveur des transports). À ces financements spécifiques viennent s'ajouter les fonds structurels européens, dont une large part bénéficie aux transports. Au total, 94 milliards d'euros seront ainsi fléchés vers les transports entre 2014 et 2020* ».

Dans le cadre de l'appel à projets 2015 au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), la Commission européenne (communiqué de presse du 17 juin 2016⁶⁷) a accordé un cofinancement de 6,7 milliards d'euros à 195 projets dans le secteur des transports. Ces projets, situés essentiellement sur le réseau principal du Réseau transeuropéen de transport visent notamment à la numérisation et à la décarbonation du secteur des transports. Pour la France, 20 projets ont été sélectionnés, pour un cofinancement d'un montant total de 141 M€. Cet investissement devrait permettre de mobiliser un cofinancement supplémentaire, public et privé, pour atteindre un montant total de 9,6 milliards d'euros. La contribution financière de l'UE prend en effet la forme de subventions qui cofinancent un projet selon un taux variant de 20 % à 50 % des coûts éligibles, en fonction du type de projet.

Les projets⁶⁸ visent à la mise en œuvre de services d'information fluviale, de systèmes de transport intelligents (ITS) pour la route ou le développement des carburants alternatifs, mais aussi des actions en vue du déploiement du volet technologique du Ciel unique européen.

Aussi, en dehors du volet innovation sur les ITS (cf. projet C-Roads⁶⁹), qui peut bénéficier au RRN-NC, la physionomie des projets retenus laisse peu d'espoir de trouver par ce biais une voie de financement de la gestion du réseau.

2.5.3. L'apport de financement par des tiers privés : les opérations de mécénat et de parrainage ne sont pas identifiées comme éventuelles ressources

La recherche de recettes nouvelles a amené la mission à s'intéresser au mécénat et au parrainage (ou sponsoring) qui sont pratiqués par certains pays. Un parrainage particulier, le « *naming* », se développe actuellement dans la sphère privée et mérite d'être examiné.

⁶⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2198_fr.htm

⁶⁸ 2016_cef_tran_brochure_web

⁶⁹ C-road est un projet de développement de plate-forme d'États membres en vue du déploiement de services de système de transport intelligent.

2.5.3.1. Le mécénat ne paraît pas adapté au contexte

Le mécénat d'entreprise est considérable et représente près de 3,5 Md€ en 2016⁷⁰. Il mobilise 35 000 entreprises en France, dont 85 % de PME. Cependant les thématiques ciblées sont avant tout la culture (37 %) et le sport (36 %), puis l'éducation et la santé.

L'arrêté du 6 janvier 1989, relatif à la terminologie économique et financière, définit le mécénat comme étant « *le soutien matériel ou financier apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général* ».

Il est intéressant pour les entreprises dans la mesure où le montant versé fait l'objet d'une déduction d'impôts de 60 % dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires.

Il doit cependant être mis à disposition d'associations ou de fondations habilitées dans des domaines qui paraissent éloignés de la gestion du RRN-NC (éducatif, humanitaire, sportif et culturel). Seules deux thématiques pourraient à la rigueur mériter d'être expertisées : la mise en valeur du patrimoine (éclairage d'un ouvrage d'art par exemple) ou la diffusion des connaissances scientifiques françaises. À ce stade, il paraît difficile d'identifier des ressources mobilisables. Celles-ci seraient de toute manière très ponctuelles.

2.5.3.2. Le parrainage semble plus adapté au contexte, mais son application au domaine de la route paraît compromis

Les opérations de parrainage sont, au contraire du mécénat, un soutien matériel à une manifestation, à une personne, à un produit ou à une organisation en vue d'en retirer un avantage direct. Les opérations de parrainage sont destinées à promouvoir l'image du parraineur et comportent l'indication de son nom ou sa marque.

Le parrainage prend des formes diverses et certains pays n'hésitent pas à utiliser ce dispositif soit pour prendre en charge des équipements routiers par exemple les portiques de signalisation (exemple au Cambodge) soit pour participer aux travaux de rénovation des installations.

Panneaux de signalisation sous bannière publicitaire à l'entrée de Phnom Penh



⁷⁰ Baromètre du mécénat d'entreprise publié par l'Admical.

D'autres exemples comme l'utilisation des échafaudages installés à l'occasion des rénovations en tant que support publicitaires (musée d'Orsay ou Palais de justice de Paris) ont permis aux bénéficiaires de recevoir une participation des sociétés mises en valeur pour les travaux de rénovation. Selon le lieu, la durée des travaux et leur nature, la location d'un espace publicitaire peut financer jusqu'à la moitié de leur montant⁷¹.

La pratique dite de « *naming* » est une autre possibilité de parrainage : il s'agit d'une opération qui consiste à donner à une enceinte sportive le nom d'une marque ou d'une société marraine. Les accords, généralement de longue durée, sont consentis en contrepartie d'un versement annuel. À titre d'exemple, la compagnie d'assurance MMA a établi un accord avec le club de football du Mans⁷² ; depuis le 14 octobre 2015, le Palais Omnisport de Paris-Bercy est devenu l'AccorHotels Arena après subvention des travaux de rénovation par le groupe Accor.

Ces dispositifs ne semblent pas être envisageables à court terme sur le réseau routier national :

- les entreprises de travaux public ou de transports, la fédération des travaux public ont répondu négativement à la question de savoir si de tels dispositifs pourraient susciter un intérêt en termes d'image (de type « *les travaux de cet ouvrage ont été subventionnés par...* ») en vue de participer aux travaux sur le RRN-NC ;
- la réglementation sur la publicité hors agglomération (qui vise à la préservation du paysage et à la sécurité routière) ne permet pas en France de mettre en place ces systèmes sur le réseau routier ;

L'acceptabilité sociale de tels parrainages en vue de contribuer à l'entretien du réseau ne paraît pas être au rendez-vous.

2.5.4. L'apport de financement par les usagers ou le contribuable

2.5.4.1. Un objectif à terme : privilégier les droits d'usage plutôt que les taxes afin de rééquilibrer les contributions en fonction de la réalité des coûts

Aujourd'hui, à l'inverse de la tendance européenne, le financement de la gestion et du développement du RRN-NC n'est assuré que par des taxes⁷³. Yves Crozet⁷⁴ défend l'idée qu'il est nécessaire de sensibiliser les utilisateurs des différentes infrastructures et services de transport à leur coût : « *il est légitime de payer un prix pour se déplacer comme on paye un prix pour se nourrir : un prix et non une taxe* ». Dans le contexte de contrainte budgétaire actuelle, il est inéluctable selon lui, dans les prochaines décennies, d'aller vers un système de redevance ou de tarification (par opposition aux taxes) pour tous les usagers de la route. Aujourd'hui les usagers paient beaucoup,

⁷¹ http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/05/13/quand-les-baches-publicitaires-envahissent-les-monuments-historiques_4415257_3244.html

⁷² <http://www.mmarena.com/le-mmarena>

⁷³ Stricto sensu, du point de vue strictement juridique, un droit d'usage (redevance kilométrique ou vignette) est assimilé en droit français à une taxe, à la différence des péages autoroutiers, qui sont des prestations pour services rendus et donc soumis à TVA. Pour la clarté de la rédaction, la mission continuera cependant à faire cette distinction entre redevance d'usage (en fait droit d'usage) et taxe.

⁷⁴ Professeur à l'université de Lyon (IEP), membre du laboratoire d'économie des transports – Les transports et le financement de la mobilité – Fondapol – avril 2015

mais des évolutions sont nécessaires, notamment en zone urbaine, pour une meilleure adéquation de la couverture des coûts d'usage. Il propose comme objectif intermédiaire de remettre en place une redevance d'usage en commençant par la vignette⁷⁵, du fait de la baisse programmée des recettes de la TICPE dans les années à venir (baisse de la consommation des automobiles vers les 2 litres pour 100 km, sauf à une multiplication par deux ou trois du prix de l'essence). Les nouvelles technologies permettront à terme de faire payer les véhicules par GPS et faciliteront la mise en place de redevances d'usage. Une vignette sur les seuls véhicules légers et véhicules utilitaires légers de 200 € par an (soit 16,6 €/mois et par véhicule, à moduler selon la puissance et la taille des véhicules) rapporterait 8 milliards d'€ par an à l'État et aux collectivités, et plus si elle s'appliquait également aux poids lourds.

En France, comme explicité dans le diagnostic, le gouvernement avait envisagé de mettre en place une redevance kilométrique pour financer les infrastructures routières, l'écotaxe, qui a été suspendue mi 2014, suite à de fortes oppositions des professionnels. Elle concernait les camions de plus de 3,5 tonnes circulant sur 15 000 km du réseau national non concédé et local. Elle devait rapporter 1,15 Md€ brut par an (890 M€ net de frais de gestion). Elle a ensuite été remplacée par un péage de transit, abandonné fin 2014, s'appliquant pour les mêmes véhicules sur les 4 000 km du réseau national non concédé et départemental supportant un trafic poids lourds supérieur à 2 500 véhicules par jour. Il devait rapporter entre 550 et 560 M€ brut par an (350 M€ net de frais de gestion). Le principe retenu était une tarification en fonction du nombre de kilomètres parcourus, du niveau de pollution et du nombre d'essieux.

Le CGEDD dans son rapport de juin 2015 « *Le financement des infrastructures routières* » analyse la mise en place d'une vignette PL et conclut sur sa faisabilité juridique sur la partie du réseau français non soumise à péage. Il évalue qu'une vignette annuelle de 500 €/an (25 €/semaine et 10 €/jour) sur tout le réseau national non concédé et départemental, solution qui permet une facilité de gestion, dégagerait une recette brute de l'ordre de 350 M€ dont environ 95 M€ pour les PL étrangers⁷⁶ (300 M€ net de frais de gestion). Un autre tarif pour la vignette donnerait des recettes proportionnelles. Si cette même vignette porte sur le seul RRN-NC, la recette ne serait que de 320 M€ (270 M€ net de frais de gestion), avec 29 % de part des PL étrangers. Cependant le remplacement de l'augmentation de 4 €/hl du gazole pour le transport routier par une vignette annuelle de 500 €⁷⁷ crée une charge nette, pour les transporteurs routiers, difficilement supportable économiquement du fait de l'extrême faiblesse du bénéfice net total du trafic routier de marchandises⁷⁸ : la baisse de l'accise est en effet répercutée immédiatement sur les contrats de transport avec les chargeurs⁷⁹ alors que la vignette ne le sera que progressivement et sans doute partiellement à l'occasion de renégociations entre les transporteurs et leur client sur les nouveaux contrats ou sur leur renouvellement. La vignette a comme avantage de mettre à contribution les poids lourds en transit, alors que l'augmentation du gazole ne touche que faiblement les poids lourds étrangers en transit dont moins d'un quart de la

⁷⁵ Comme elle existe actuellement en Suisse, Autriche, Tchéquie et Slovaquie et bientôt en Allemagne.

⁷⁶ Sur la base de 500 000 PL français qui prendraient la vignette annuelle sur un parc de 552 000 immatriculations, 125 000 PL étrangers prenant la vignette annuelle et 125 000 prenant 25 vignettes journalières.

⁷⁷ Mise en place le 1^{er} janvier 2015, suite à l'abandon de l'écotaxe.

⁷⁸ Le bénéfice net total du trafic routier de marchandises est estimé par la commission des comptes de transports de la nation à seulement 378 M€ en 2013 pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 43 Md€ (0,88 %).

⁷⁹ Il en était de même dans le dispositif envisagé pour l'écotaxe et la redevance pour les poids lourds en transit.

consommation gazole, lorsqu'ils circulent en France, fait l'objet d'un approvisionnement sur le territoire national.

Si la mise en place d'un droit d'usage des infrastructures routières a dû être arrêtée en 2014 suite à de fortes oppositions des professionnels, la mission considère cependant que toute réflexion sur une mise en place progressive pour tous les usagers VL, VUL, PL en remplacement de taxes ne doit pas être abandonnée. En effet, elle permettrait une meilleure adéquation entre coût d'usage et tarification, notamment en zone urbaine. Sa mise en place soulève des difficultés compte tenu des cristallisations que l'écotaxe poids lourds a suscitées : elle nécessitera beaucoup de pédagogie, devra être progressive et sera facilitée à terme par l'innovation et notamment la mise en place de GPS dans tous les véhicules. Elle permettra de rééquilibrer les contributions en fonction de la réalité des coûts d'usage.

Ce rééquilibrage devrait être facilité par la révision de la directive Eurovignette envisagée par la Commission européenne annoncée dans une communication le 20 juillet dernier. Elle permettrait l'extension de certains principes énoncés pour les seuls poids lourds à tous les autres véhicules et une différenciation entre véhicules en fonction des émissions de CO₂.

2.5.4.2. Une solution à court terme : une part de la composante carbone de la TICPE pour compléter le financement de la gestion du RRN-NC

La France s'est engagée, dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, à diminuer ses émissions de GES par rapport à 1990 de 40 % en 2030 et de 75 % en 2050. C'est ainsi qu'elle a instauré une taxe carbone – taxe pigouvienne⁸⁰ – qui est une taxe environnementale sur les émissions de gaz à effet de serre⁸¹. Elle a pour objectif de décourager les émissions polluantes en faisant payer ceux qui polluent en fonction de leurs émissions et de faire évoluer les comportements.

La France a mis en place en 2014 la taxe carbone, appelée « *Contribution climat énergie* » sous forme d'une « *composante carbone* » proportionnelle aux émissions de CO₂ insérée dans la taxe sur les énergies fossiles à savoir la TICPE. Ainsi a été fixée une augmentation progressive de la TICPE : de 7 €/tCO₂ en 2014, 14,5 €/tCO₂ en 2015, 22 €/tCO₂ en 2016. En août 2015 la loi sur la transition énergétique prévoit la poursuite de l'évolution de cette contribution climat énergie de 22 € la tonne en 2016 à 56 € en 2020⁸² puis 100 € en 2030, avec néanmoins un vote de la hausse annuelle chaque année dans la loi de finance.

Dans un premier temps, en 2014, cette hausse a été compensée par une baisse équivalente de la TICPE et n'a pas eu d'incidence sur les prix des carburants routiers et du gazole. Puis en 2015 et 2016, des augmentations ont été appliquées sans compensation :

- en 2015 : 2 centimes par litre pour l'essence et 2,4 centimes par litre pour le gazole (TVA incluse), puis, en 2016, augmentation identique ;

⁸⁰ C'est-à-dire une taxe destinée à internaliser le coût social des activités économiques, notamment en ce qui concerne la pollution. Elle découle du principe pollueur-payeur et vise à intégrer au marché les externalités négatives.

⁸¹ Certains pays l'ont d'ores et déjà mise en place comme la Suède, le Danemark ou la Finlande.

⁸² Selon l'Union française des industries pétrolières (UFIP), le passage à 56 € la tonne de CO₂ en 2020 se traduit par une hausse de 9 centimes/ litre pour le gazole et 7 pour l'essence.

- la LFI 2016 et la LFR 2015 engagent en parallèle le rapprochement des tarifs de TICPE du gazole et des essences à partir de 2016, en augmentant d'1c€/l le tarif applicable au gazole en abaissant d'1c€/l celui des essences.

Aujourd'hui, un centime de TICPE sur le gazole rapporte 319 M€ (chiffre 2015). Une part de la contribution climat énergie prélevée sur le gazole de 0,3 cts/l affectée à l'AFITF lui permettrait de consacrer 95 M€ de plus à l'entretien et l'exploitation du réseau routier (et de récupérer *in fine* pour le RRN-NC une part de la TICPE additionnelle perçue depuis 2015 en remplacement de l'écotaxe poids lourds).

3. Les scénarios d'évolution

Cinq scénarios contrastés sont proposés par la mission à partir des pistes exposées précédemment. Elles n'y figurent pas toutes, certaines pouvant, ou devant, venir compléter n'importe lequel des scénarios :

- l'expérimentation, ou la mise en œuvre planifiée de marchés globaux de performance pour externaliser la réalisation de la gestion de portions du réseau. Cette option doit être accompagnée d'une augmentation concomitante des moyens budgétaires et du maintien d'une expertise de haut niveau ;
- la poursuite des travaux de refonte et de révision des politiques techniques et l'élaboration d'un schéma directeur d'exploitation de la route ;
- l'ajustement à la baisse des niveaux de service en matière d'exploitation, qui est un choix politique qui peut permettre dans un scénario par exemple de baisse des effectifs d'exploitation de 10 % une économie brute d'environ 40 M€/an⁸³, qu'il faudrait en majeure partie compenser par une dotation en crédits de fonctionnement pour financer les travaux d'entretien réalisés par ailleurs par ces personnels.

Les scénarios présentés sont les suivants :

- scénario 1 : au fil de l'eau ;
- scénario 2 : dotation en vue de stabiliser l'état du patrimoine avec trois sous-scénarios :
 - redéploiement des crédits et institution d'une règle d'or en faveur de la gestion du RRN-NC ;
 - récupération de 0,3 points de TICPE au titre de la contribution climat énergie ;
 - mise en place de droits d'usage en lieu et place de taxes ;
- scénario 3 : création d'une agence des infrastructures routières avec recettes affectées pour la gestion du RRN-NC ;
- scénario 4 : délégation aux régions de la mise en œuvre de la politique routière sur le RRN-NC ;
- scénario 5 : transfert du RRN-NC aux régions.

Ces cinq scénarios sont présentés de manière synthétique dans les deux tableaux qui suivent. Le premier qui les décrit et précise les moyens financiers à y consacrer ainsi que leur calendrier. Le second qui exprime un point de vue sur leurs avantages et inconvénients.

⁸³ Toutes choses égales par ailleurs.

Scénarios	1 : au fil de l’eau	2 : dotation en vue de stabiliser l’état du patrimoine			3 : création d’une agence des infrastructures routières	4 : délégation aux régions	5 : transfert aux régions
		Issue d’un redéploiement : « règle d’or » et redéploiement des crédits du BOP et de l’AFITF	Avec ressource dédiée : 0,3 points de contribution climat énergie sur le gazole affecté pour la gestion du RRN-NC	Avec des droits d’usage en remplacement de taxes			
Description	Maintien de la gouvernance actuelle et des moyens de gestion du RRN-NC, soit 736 M€ de crédits budgétaires et 418 M€ de masse salariale (chiffre 2015). Recherche d’optimisations : - consistance du réseau – 8,5 M€ - regroupements de commande – 3 M€ - économies — 8,5 M€ soit au total 20 M€ pouvant être réaffectés à la gestion du RRN-NC.	La gouvernance actuelle est maintenue, des moyens financiers sont mis en œuvre pour stabiliser l’état du patrimoine, les économies identifiées sont réalisées (2 à 3 ans). Les ressources peuvent être mobilisées de trois manières : Par redéploiement des 4,8 Md€ du BOP 203 (infrastructures ferroviaires, fluviales, portuaires aéroportuaires et les transports collectifs des collectivités) et des crédits de l’AFITF. Pour maintenir en état le patrimoine, une « règle d’or » est instituée par la loi, garantissant les besoins financiers pour la gestion du réseau non concédé, avant tout financement du développement d’infrastructures des collectivités ou de l’État, quel que soit le mode.			Création d’une agence (EPA) en charge de la mise en œuvre des politiques de gestion et de développement du RRN-NC. Elle regroupe les agents des DIR, des DREAL et, pour partie, de la DGITM. Le développement du réseau continue à être décidé par l’État et financé par l’AFITF. Un contrat pluriannuel, co-signé par le ministre du budget, est assorti d’objectifs de performance et éventuellement, d’engagements financiers Des taxes, puis à terme, des redevances d’usage (plafonnées) pour la gestion du RRN-NC lui sont affectées. Le surplus est affecté au budget de l’État ou de l’AFITF.	L’État conserve le réseau structurant et la programmation des investissements, mais l’exploitation est réalisée par les régions. L’administration définit la politique routière, son financement et contrôle sa mise en œuvre. Les régions, après mise à disposition ou transfert des agents concernés (DIR, DREAL et en partie DGITM), assurent la gestion et le développement du RRN-NC. L’État contractualise avec les régions (objectifs de performance et règles de l’art, plans de financement, éventuels travaux d’amélioration et de développement et modalités de réalisation).	Le RRN-NC est transféré aux régions par voie législative. L’État conserve la gestion des 19 contrats de concession autoroutières qui ne peuvent être régionalisés (du fait des périmètres des concessions). Plutôt qu’une dotation, une part de TICPE additionnelle pourrait être affectée aux régions, équivalente aux moyens annuels consacrés au RRN-NC ces dernières années. La loi de décentralisation donnerait aux régions la compétence de pouvoir instituer un droit d’usage sur leur réseau.
Moyens financiers à consacrer	Moyenne 2015-2016 = 736 M€ (pour un besoin estimé à 830 M€). À noter que les économies réalisées (20 M€) sont réaffectées à la gestion du RRN-NC.	Estimation mission : rallonge nécessaire de 94 M€ soit 830 M€	Estimation mission : rallonge nécessaire de 94 M€ soit 830 M€ La dotation comprend 736 M€ de crédits budgétaires et une part de 0,3 points de la composante carbone de la TICPE soit 94 M€ (« récupération » pour le RRN-NC de la part additionnelle de TICPE perçue depuis 2015 en remplacement de l’écotaxe poids lourds).	Estimation mission : rallonge nécessaire de 94 M€ soit 830 M€ La rallonge est financée par une vignette ou une redevance kilométrique	Estimation mission : rallonge nécessaire de 94 M€ soit 830 M€ La rallonge est financée par des ressources propres nouvelles (taxe, vignette ou redevance kilométrique)	Estimation mission : délégation de crédits selon scénario choisi : 736 M€ si scénario fil de l’eau, 830 M€ si stabilisation du patrimoine, - au-delà si éventuel financement complémentaire des régions par redéploiement, après arbitrage de leurs priorités	Transfert à l’euro, l’euro des moyens financiers soit 736 M€ + compensation financière pour le transfert de personnel (DIR, services maîtrise d’ouvrage des DREAL et une partie de la DGITM).
Calendrier	En place, économies à 3 ans	Possible à très court terme	Possible à très court terme	Possible à court terme pour la vignette et à horizon 10 ans pour le basculement vers des redevances kilométriques	Possible à 2 ans	Possible à 2 ans	Possible à minimum 2 ans (sous réserves de l’encadrement normatif préalable)

Scénarios	1 : au fil de l'eau	2 : dotation en vue de stabiliser l'état du patrimoine			3 : création d'une agence des infrastructures routières	4 : délégation aux régions	5 : transfert aux régions
		Issue d'un redéploiement : « règle d'or » et redéploiement des crédits du BOP et de l'AFITF	Avec ressource dédiée : 0,3 points de contribution climat énergie sur le gazole affecté pour la gestion du RRN-NC	Avec des redevances d'usage en remplacement de taxes			
Avantages	→ Absence de coût de transition → Pas de dotation complémentaire nécessaire à court terme et ajustement des enveloppes budgétaires au fil de l'eau en fonction des disponibilités → Gestion homogène du réseau structurant à l'échelle nationale	→ Maintien du patrimoine en l'état → Gestion homogène du réseau structurant à l'échelle nationale → Pas de création de prélèvement complémentaire	→ Maintien du patrimoine en l'état → Gestion homogène du réseau structurant à l'échelle nationale → Augmentation de TICPE d'ores et déjà votée	→ Maintien du patrimoine en l'état → Gestion homogène du réseau structurant à l'échelle nationale → Permet de faire contribuer les véhicules (VL, VUL et PL) y compris ceux en transit, aux dépenses qu'ils génèrent et de les affecter au développement et à la gestion du réseau → L'utilisateur finance à hauteur du niveau de service souhaité → Mise en place de redevances kilométriques facilitée à terme par les nouvelles technologies	→ Maintien du patrimoine en l'état → Gestion homogène du réseau structurant à l'échelle nationale → Renforcement des compétences par un élargissement des modes de recrutement → Opérateur qualifié qui dispose des expertises nécessaires en vue de la fin des concessions (2027 à 2032 pour les concessions « historiques ») → Permet de lisser et sanctuariser les besoins minimums avec des recettes affectées pour la gestion du RRN-NC → Assouplissement des règles de gestion → Gouvernance : meilleure implication des parties prenantes (État, collectivités, professionnels, associations, représentants du personnel) présentes au conseil d'administration → Acceptation sociale facilitée si le choix est fait dans les statuts de maintenir les agents en poste à la DREAL et en DIR à la création de l'agence en PNA.	→ Selon l'enveloppe déléguée « au fil de l'eau » ou avec rallonge budgétaire, maintien ou non du patrimoine en l'état → Gestion homogène minimum du réseau structurant à l'échelle nationale → La région dispose de l'ensemble des leviers pour favoriser la mobilité multimodale → En fonction de l'efficacité du service rendu, possibilité d'arbitrages financiers entre gestion et développement du réseau routier et financement du TER → Échelle régionale globalement pertinente pour une gestion par itinéraires → Rapprochement des citoyens usagers du décideur	→ La région dispose de l'ensemble des leviers pour favoriser la mobilité multimodale → En fonction de l'efficacité du service rendu, possibilité d'arbitrages financiers entre gestion et développement du réseau routier et financement du TER → Échelle régionale globalement pertinente pour une gestion par itinéraires → Rapprochement des citoyens usagers du décideur
Inconvénients	→ Le réseau continue à se dégrader, sans être à l'abri, pour les chaussées d'une dégradation brutale comme celle observée lors de l'hiver 2009-2010 → La dette grise continue à augmenter → Le niveau de service des chaussées et ouvrage d'art diminue lentement avec, pour commencer, des interdictions de circuler des poids lourds sur certains tronçons de voie ou d'ouvrages qui pourront aller jusqu'à la fermeture, ayant des impacts sur l'économie, l'accessibilité, ... → Scénario non tenable à moyen terme	→ Certaines opérations de développement des réseaux (tous modes de transport) sont différées dans le temps	→ À terme, nécessité de trouver une autre ressource, celle provenant de la TICPE étant appelée à diminuer du fait de la baisse de consommation de carburant fossile (moteurs plus économes, covoiturage, etc.) et du développement des véhicules n'en utilisant pas.	→ La mise en place d'une redevance kilométrique peut rencontrer des difficultés d'acceptabilité sociale	→ Lourdeur de mise en place d'un EPA	→ Absence d'économie pour la puissance publique : l'échelon régional n'est pas plus pertinent que celui des DIR pilotées par le niveau national et ne permet pas d'espérer plus de gain d'efficacité → Selon la hauteur de l'engagement des régions, risque de traitement différencié entre les territoires régionaux → Ce schéma d'organisation présent en Allemagne devrait évoluer : la répartition des tâches entre État payeur et collectivités maîtres d'ouvrages semble contre-productive	→ Absence d'économie pour la puissance publique : l'échelon régional n'est pas plus pertinent que celui des DIR pilotées par le niveau national et ne permet pas d'espérer plus de gain d'efficacité → Selon la hauteur de l'engagement des régions, risque de traitement différencié entre les territoires régionaux → Encadrement normatif préalable, afin d'assurer une homogénéisation des pratiques pour ce réseau structurant qui reste d'intérêt national et européen → Absence de garantie sur la préservation des intérêts de ce réseau d'intérêt national et européen (assurer le trafic de transit, en concurrence avec le trafic local et d'échanges). D'ailleurs tous les pays ont conservé en propre leur réseau structurant d'intérêt national et international → Génère un affaiblissement de l'expertise de l'État lorsqu'il s'agira de négocier de nouveaux contrats à échéance des contrats de concession historique. → Création d'un échelon supplémentaire dans la gestion du réseau routier

La mission considère que des exigences essentielles sont à prendre en compte pour arbitrer entre ces scénarios :

- En premier lieu, alors que la principale difficulté à laquelle est confrontée le gestionnaire du RRN-NC est l'insuffisance et le caractère erratique des ressources budgétaires qui lui sont affectées, il convient de privilégier les solutions permettant d'accroître sur la durée les dotations budgétaires à un niveau suffisant pour stabiliser l'état du patrimoine (besoin évalué par la mission à 830 M€/an) ;
- Pour y contribuer durablement, les solutions permettant de basculer progressivement les ressources budgétaires vers des ressources affectées reposant sur des droits d'usage du réseau, intégrant les coûts externes liés au trafic routier, sont à privilégier ;
- L'effort déjà engagé pour réviser et optimiser les politiques conduites doit pouvoir être poursuivi dans la continuité ;
- Il est nécessaire de remettre à plat les niveaux de services et les organisations pour les tâches d'exploitation du réseau, qui sont dimensionnantes pour les effectifs des DIR ;
- Il convient de maintenir la richesse et le potentiel que constituent les personnels affectés à la gestion du RRN-NC, que ce soit au niveau central au sein de la DGITM, ou bien dans les DIR, ou encore au sein du réseau scientifique et technique (Cerema, CETU et IFSTTAR). Il est indispensable de conserver au niveau central des compétences suffisantes pour continuer à piloter la politique en matière de réseau routier national concédé. Enfin, il est primordial de vérifier que les moyens et les compétences techniques en matière d'ingénierie routière sont en adéquation avec le volume d'activité résultant du nécessaire ajustement à la hausse des dotations pour la maintenance du réseau⁸⁴ ;
- Il faut conserver le caractère structurant de l'essentiel du linéaire du RRN-NC à l'échelon national et européen pour assurer une fonction de circulation du trafic de transit.

Le scénario le plus souple est celui du « fil de l'eau », mais il n'est pas tenable à moyen terme avec le niveau actuel de ressources conduisant à une dégradation lente et continue du réseau et à un risque croissant de dégradation brutale à l'occasion d'intempéries ou d'un hiver rigoureux. Il ne permet pas non plus de répondre aux exigences réglementaires en matière de normes environnementales. De plus, au plan technique, il n'est pas le plus efficient compte tenu du caractère erratique des dotations.

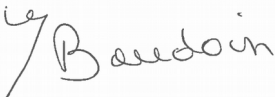
Les scénarios 2 (dotation en vue de stabiliser l'état du patrimoine) et 3 (création d'une agence des infrastructures routières accompagnée de ressources dédiées complémentaires) sont ceux qui répondent le mieux à ces exigences. Le scénario 3 est peut-être celui qui permet le mieux d'accroître encore le professionnalisme des agents, de renforcer le pilotage des politiques sur le terrain et d'engager le moins difficilement la révision des niveaux de service et des organisations en matière d'exploitation.

⁸⁴ Cette analyse est à faire en globalisant les effectifs présents au sein des DREAL pour l'aménagement et le développement du réseau et ceux présents au sein des DIR.

Les scénarios 4 et 5 « délégation » et « transfert » aux régions, ne permettent pas d'espérer plus d'efficacité que les précédents, l'échelon régional n'étant pas plus pertinent pour cela que celui des DIR pilotées par le niveau national. Certes ces deux scénarios permettent de favoriser la mobilité multimodale en renforçant la compétence transport des régions, rapprochent décideur et « citoyens usagers » et permettent d'envisager des arbitrages financiers régionaux entre modes de transport plus favorables à l'entretien du patrimoine routier. *A contrario*, ils conduisent à créer un nouvel échelon dans la gestion du RRN-NC, sans que, pour la délégation, ce schéma d'organisation n'ait fait ses preuves, l'Allemagne souhaitant revenir sur la délégation de la gestion aux Länders, schéma qui lui semble contre productif. Dans le cas d'un transfert, et dans une moindre mesure dans celui d'une délégation, le scénario entraîne un affaiblissement de l'expertise de l'État qui sera préjudiciable lorsque les concessions autoroutières devront être renouvelées. De plus, ces scénarios, surtout celui du transfert, pourraient conduire à un traitement différencié selon les territoires en matière de gestion et de développement du réseau. La préservation de la fonction structurante pour le trafic de transit de ce réseau, qui reste avant tout d'intérêt national et européen, ne serait plus garantie. C'est ainsi que tous les pays dans le monde⁸⁵ ont *a priori* conservé la gestion de leur réseau routier national.

Pour ces raisons, la mission considère que les scénarios 2 et 3, permettant de mobiliser et de sanctuariser sur la durée les compétences et les moyens, sont ceux à privilégier.

Emmanuelle BAUDOIN



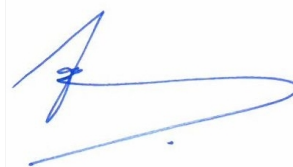
Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts

Philippe de GUIBERT



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Stéphane DENECHÉAU



Inspecteur de
l'administration du
développement durable

⁸⁵ À l'exception de la Belgique qui a transféré son réseau national aux trois régions.

Annexes

Annexe 1 : lettre de mission

Annexe 2 : cahier des charges

Annexe 3 : liste des personnes rencontrées

Annexe 4 : projet de futur réseau routier national préalable à l'élaboration du décret fixant la consistance du RRN

Annexe 5 : le réseau routier national, le périmètre des DIR et les grandes régions

Annexe 6 : délimitation du périmètre des concessions autoroutières

Annexe 7 : comparaison des moyens mis en œuvre sur le réseau national en Angleterre et en France

Annexe 8 : financements du budget de l'UE en faveur des transports

Annexe 9 : glossaire des sigles et acronymes

1. Lettre de mission

CGEDD N° 010288-01

Le Premier Ministre

Paris, le 01 JUL. 2015

286/601

→ Bureau + BRD

4

Monsieur le Vice-président,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

Le réseau des routes nationales (21 500 km) supporte un trafic important, double des réseaux ferré et fluvial réunis. Son rôle stratégique est donc considérable, et la valeur patrimoniale du réseau non concédé (12 500 km et 107 Mds de véhicules kilomètres en 2013) est estimée à 100 Md€. L'État doit préserver ce patrimoine afin d'en permettre un usage sûr et continu. Il doit également moderniser ce réseau, ce qu'il a entrepris par le biais, notamment, d'un grand programme de mise en sécurité des tunnels routiers. Pourtant, en dépit des moyens importants qui lui sont alloués, la qualité du réseau des routes nationales non concédées s'est affaiblie ces dernières années.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation de la gestion du réseau routier national non concédé (cf. la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- la pertinence des objectifs assignés à cette politique, et des moyens qui lui sont consacrés ;
- l'efficacité et l'efficience des dispositifs d'entretien actuels (y compris sur le plan technique) ;
- la gouvernance de cette politique.

Vous déterminerez en particulier les solutions alternatives, notamment en termes de financements mobilisés, et tiendrez compte, dans vos travaux, de l'apport possible des technologies numériques. Les scénarios d'évolution que vous étudierez comporteront une analyse des risques et impacts liés aux solutions techniques proposées.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche (qui pourra, le cas échéant, la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez, ainsi que les experts ou évaluateurs externes à l'administration que retiendra Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports.

Monsieur Patrice PARISÉ
Vice-président du conseil général
de l'environnement et du développement durable
Tour Séquoia
1 Place Carpeaux
92800 PUTEAUX

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Monsieur le secrétaire d'État chargé des Transports et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mis en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Monsieur le secrétaire d'État chargé des Transports conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Mandel Valls

Copie à :

- Madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- Monsieur le ministre de l'intérieur
- Monsieur le secrétaire d'état aux transports, à la mer et à la pêche

2. Cahier des charges



INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES

N° 2015-M-075

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE

N° 010288-01

Évaluation de la politique publique de gestion du réseau routier national non-concédé

Cahier des charges

20/04/2016

1. Objectifs et organisation de la mission

1.1. Objet de la mission

S'il ne représente plus qu'environ 1 % de l'ensemble du linéaire routier français (12 500 km sur près d'un million de kilomètres), le réseau routier national non concédé (RRNNC) continue à jouer un rôle central pour la compétitivité et l'équilibre des territoires, avec un volume transporté de personnes et de biens considérable, qui supporte les échanges les plus stratégiques.

Comportant essentiellement quelques grands axes structurants interurbains et en agglomérations, le RRNNC a un trafic de 107 milliards de véhicules kilomètres en 2013, légèrement supérieur à celui des autoroutes concédées (9 000 kilomètres, 85 milliards de véhicules kilomètres en 2013). Le RRNNC est notamment le support d'un trafic plus important que celui des réseaux ferré et fluvial réunis.

L'Etat doit préserver ce patrimoine afin d'en permettre un usage sûr et continu. Il doit également moderniser ce réseau, ce qu'il a entrepris par le biais, notamment, d'un grand programme de mise en sécurité des tunnels routiers. Pourtant, en dépit des moyens importants qui lui sont alloués, la qualité du réseau des routes nationales non concédées s'est dégradée ces dernières années.

Par lettre du 1^{er} juillet 2015, le Premier ministre a donc décidé d'engager une évaluation de la gestion du RRNNC. La lettre de commande prévoit l'application de la méthodologie

1

MAP avec une maîtrise d'ouvrage assurée par le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche et la réunion d'un comité d'évaluation à au moins trois reprises.

La lettre de mission du Premier ministre, assortie de la fiche de cadrage, fixe quatre objectifs principaux à la mission :

- analyser les objectifs assignés à la politique de gestion du RRNNC et en évaluer la pertinence, ainsi que les moyens qui lui sont consacrés ;
- mesurer les résultats par rapports aux objectifs (efficacité) et les résultats par rapport aux ressources (efficience) des dispositifs d'entretien et d'exploitation routiers actuels, y compris au plan technique ;
- évaluer la pertinence de la répartition des rôles entre les acteurs (gouvernance) de cette politique ;
- déterminer des scénarios contrastés de solutions opérationnelles, notamment en termes de financements mobilisés, en tenant compte, en particulier, de l'apport possible des technologies numériques.

1.2. Organisation globale de l'évaluation de politique publique

La maîtrise d'ouvrage de la mission est assurée par le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche. La maîtrise d'œuvre est composée de trois membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable, M. Jean Lévêque, coordonnateur, Mme Emmanuelle Baudoin et M. Guillaume Lamy, et d'un membre de l'Inspection générale des finances, M. François Asselineau.

Le comité d'évaluation (CodEv) se réunira à trois reprises, de février à juin 2016. Il est animé par la maîtrise d'ouvrage : lors des réunions, les avancées de la mission sont présentées par la maîtrise d'œuvre puis discutées et débattues afin d'enrichir le contenu du rapport. Le comité d'évaluation n'est pas une instance de validation mais de discussion et de débats. Il est constitué à partir du comité des usagers de la direction des infrastructures de transport (DIT/MEDDE) et comprend les membres suivants :

- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, MEDDE, président du comité,
- le directeur des infrastructures de transport, MEDDE,
- un représentant de la direction du budget, MFCP,
- le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, MFCP,
- le directeur général du CEREMA,
- la directrice générale de l'IFSTTAR,
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières, MI
- un représentant des associations de défense des consommateurs agréés,
- un représentant de la FNTP,
- un représentant de l'USIRF,
- un représentant de la Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR),
- un représentant de la Fédération des entreprises de transport et de logistique (TLF),
- un représentant de l'Union syndicale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles (UNOSTRA),
- un représentant de la Fédération française des motards en colère (FFMC),
- un représentant de l'Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE),
- un représentant de France nature environnement (FNE)

- un représentant de la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV),
- un représentant de l'Association française du transport routier international (AFTRI),
- deux élus parlementaires,
- un représentant de l'association « 40 millions d'automobilistes »,
- un représentant de l'Automobile club association,
- M. Yves Crozet.

Conformément à la méthodologie de la MAP, la composition du CodEv est représentative des principales parties prenantes de l'action évaluée (sphères de l'administration, des travaux publics, des transports routiers, des associations de professionnels et d'usagers de la route).

La mission donnera lieu à des échanges en dehors du cadre du CodEv, avec un grand nombre d'experts, de parties prenantes, d'acteurs nationaux et locaux de la route, de services administratifs, de collectivités territoriales, etc. Elle s'appuiera aussi sur les rapports et études français et internationaux existant sur le sujet.

Le calendrier de la mission s'articule autour des différentes phases de l'évaluation :

- une réunion de lancement avec le SGMAP et la maîtrise d'ouvrage (DGITM) a eu lieu en décembre 2015 ;
- les réunions du CodEv correspondront aux trois étapes du déroulement de la mission (cahier des charges, diagnostic et scénarios d'évolution) ;
- la finalisation du rapport est envisagée pour mi-juin 2016.

2. Problématiques identifiées et axes de travail

2.1. Cartographie de la politique d'entretien et d'exploitation du RRNNC

Le périmètre de l'évaluation est constitué par l'ensemble des actions et moyens entrant dans le champ de l'entretien et de l'exploitation du RRNNC. Les moyens financiers mis à disposition de la politique publique par la loi de finances initiale et le budget initial de l'AFITF en 2014 s'élèvent à 630 M€ en 2014 et à 598 M€ en 2015 (-5,1%). Le tableau suivant détaille les domaines d'intervention et les actions financées au titre de la programmation financière de 2014.

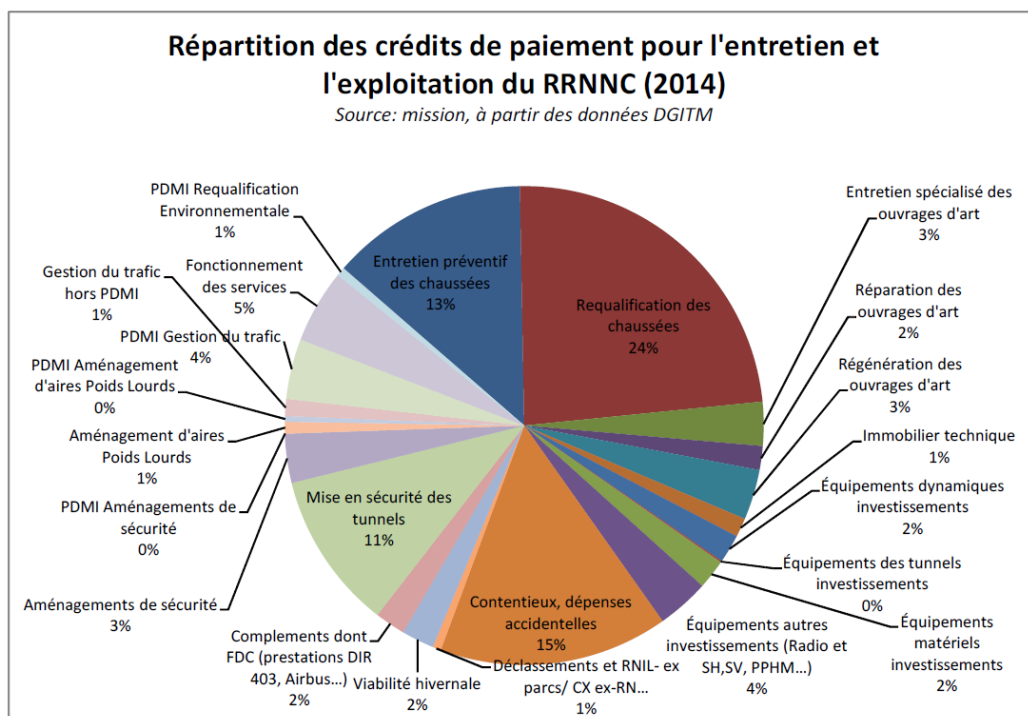
N°	Domaines	AE	CP	Actions	
I	Chaussées	84 970 000	83 970 000	Entretien préventif des chaussées	LFI
		143 931 521	149 356 000	Requalification des chaussées	AFITF
	Sous-total	228 901 521	233 326 000	Sous-total	
II	Ouvrages d'art	18 665 000	18 665 000	Entretien spécialisé des ouvrages d'art	LFI
		7 038 000	10 166 000	Réparation des ouvrages d'art	LFI
		28 633 000	21 458 000	Régénération des ouvrages d'art	AFITF
	Sous-total	54 336 000	50 289 000	Sous-total	
IV	Immobilier technique	8 838 200	7 973 200	Immobilier technique	LFI
	Sous-total	8 838 200	7 973 200	Sous-total	
III	Équipements	12 270 673	12 155 673	Équipements dynamiques investissements	AFITF
		660 000	660 000	Équipements des tunnels investissements	LFI
		12 537 000	12 572 000	Équipements matériels investissements	LFI
				Équipements autres investissements (Radio et SH,SV, PPHM...)	LFI
		22 120 000	22 220 000	Équipements radio investissements	LFI
V	Dépenses globalisées	97 500 000	97 500 000	Contentieux, dépenses accidentelles	LFI
				Entretien des dépendances	LFI
				Entretien courant des chaussées	LFI
				Entretien courant des ouvrages d'art	LFI
				Maintenance et fonctionnement des systèmes de régulation dynamique	LFI
				Maintenance et fonctionnement des tunnels	LFI
				Exploitation (dont VH, dépendances, équipements autres, ICS...)	LFI
				Interventions courantes de sécurité ISRI	LFI
				Matériels fonctionnement	LFI
				Radio fonctionnement du réseau	LFI
				Rétablissement des dégâts au domaine public (recettes)	LFI
				Réparations des dégâts au domaine public (dépenses)	LFI
V	Déclassements et RNIL	3 113 775	3 546 775	Déclassements et RNIL- ex parcs/ CX ex-RN...	LFI
VI	Viabilité hivernale	14 960 000	13 960 000	Viabilité hivernale	LFI
	FDC et autres compléments except.	13 002 420	12 999 420	Compléments dont FDC (prestations DIR 403, Airbus...)	LFI
	Sous-total	176 163 868	175 613 868	Sous-total	
VII	Mise en sécurité des tunnels	169 292 000	67 051 000	Mise en sécurité des tunnels	AFITF
	Sous-total	169 292 000	67 051 000	Sous-total	
VIII	Aménagements de sécurité	21 010 000	20 895 000	Aménagements de sécurité	AFITF
		0	0	PDMI Aménagements de sécurité	AFITF
	Sous-total	21 010 000	20 895 000	Sous-total	
IX	Aménagements aires Poids lourds	1 065 000	5 025 000	Aménagement d'aires Poids Lourds	AFITF
		0	2 430 000	PDMI Aménagement d'aires Poids Lourds	AFITF
	Sous-total	1 065 000	7 455 000	Sous-total	
X	Gestion du trafic	6 713 000	7 194 700	Gestion du trafic hors PDMI	AFITF
		42 390 000	25 695 240	PDMI Gestion du trafic	AFITF
	Sous-total	49 103 000	32 889 940	Sous-total	
XI	Fonctionnement service	31 885 714	31 251 329	Fonctionnement des services	LFI
	Sous-total	31 885 714	31 251 329	Sous-total	
XII	Requalification Environnementale	3 590 000	3 642 000	PDMI Requalification Environnementale	AFITF
	Sous-total	3 590 000	3 642 000	Sous-total	
	Total	744 185 303	633 536 337	Total	
		0	0	Ajustements de LFI	LFI
		0	900 000	Ajustements d'AFITF	AFITF
	BOP Central	698 205 303	601 769 097	BOP Central	
	BOP régionaux	45 980 000	31 767 240	BOP régionaux	
	LFI	315 290 109	315 483 724	Total	
	AFITF	428 895 194	315 802 613	Total	

Programmation financière 2014 au titre de la gestion du RRNC (source : DGITM)

Les crédits de l'AFITF (315,8M€ en 2014) ont vocation à financer des opérations lourdes d'investissement, telles que : la requalification des chaussées, la régénération des ouvrages d'art, l'investissement en équipements dynamiques, la mise en sécurité des tunnels et les aménagements de sécurité, etc.

Pour un montant quasi-équivalent (315,4M€ en 2014), les crédits votés en loi de finances portent au contraire en priorité sur la maintenance légère et l'exploitation : l'entretien préventif des chaussées, l'entretien spécialisé des ouvrages d'art, la maintenance courante du patrimoine et des équipements, la viabilité hivernale, le fonctionnement.

Le graphique suivant illustre la part relative des différents postes de coûts de la politique publique évaluée :



La mission examinera tout d'abord les définitions attachées aux principaux postes de dépenses identifiés et les références servant de base à l'établissement des niveaux de service correspondants. Elle se demandera si les nomenclatures des activités et des référentiels de l'entretien et de l'exploitation du RRNNC sont claires, adaptées et d'application homogène. En matière d'entretien, elle explicitera par exemple, en fonction des différents types de chaussées et ouvrages d'art existants, ce que signifie leur limite d'utilisation ou leur « ruine », tant en termes techniques et financiers que de niveau d'acceptation pour l'utilisateur et la collectivité.

Concernant les moyens humains, la politique d'entretien et d'exploitation du RRNNC mobilise au premier chef les agents des onze directions interdépartementales des routes (DIR), dont les effectifs s'établissent à 8245 ETP en 2015 contre 8381 en 2014 (-1,6 % en un an). Le MEDDE alloue également des moyens humains à la gestion du réseau à travers son administration centrale et son réseau scientifique et technique (CEREMA, IFSTTAR). La mission quantifiera l'ensemble de ces ressources mobilisées, qualifiera la nature des activités réalisées et se prononcera, au besoin, sur des scénarios d'évolution opérationnels.

2.2. La pertinence des objectifs assignés à la politique de gestion du RRNNC

La politique de gestion du RRNNC portée par l'État a comme objectifs principaux de préserver le patrimoine qu'il représente (chaussées, ouvrages d'art et équipements qui ont nécessité d'importants investissements publics), d'en permettre un usage sûr et optimisé en termes de confort et de fluidité de la circulation, et de moderniser son réseau pour s'adapter aux nouvelles réglementations et à l'évolution des usages – étant précisé que ni le développement du réseau ni la politique d'information routière n'entrent dans le champ

de la mission.

Ces objectifs principaux sont articulés avec des « niveaux de référence » d'entretien et d'exploitation, explicites ou non, sur lesquels la mission s'interrogera. L'équilibre des stratégies d'intervention de la DGITM, entre entretien préventif et curatif des chaussées, ouvrages d'art et équipements, sera également examiné.

En matière d'exploitation, les grands objectifs de la politique de gestion du RRNNC se déclinent également à travers un ensemble de missions concrètes, prestations effectuées selon des « niveaux de service » prédéfinis, par les administrations de l'État et les acteurs concourant à la gestion du RRNNC sur l'ensemble du territoire.

Pour évaluer l'adéquation de ces niveaux de service aux besoins – qu'il s'agisse de ceux liés à l'entretien du patrimoine routier ou de ceux auxquels répond le volet exploitation – la mission étudiera les modalités concrètes d'identification des besoins et la traduction de ces derniers en termes d'exigences de service.

Elle prendra en compte l'évolution du contexte technologique et institutionnel de la gestion des routes pour formuler, le cas échéant, des préconisations opérationnelles d'adaptation, voire d'abandon, de certaines missions assignées à la gestion du RRNNC.

2.3. L'efficacité et l'efficience des dispositifs d'entretien et d'exploitation actuels

Les progrès effectués dans la mesure des résultats atteints par la politique de gestion du RRNNC, pour le volet entretien comme pour le volet exploitation, seront évalués par la mission.

Celle-ci s'attachera en particulier à distinguer, d'une part les *résultats* des actions mises en œuvre dans le cadre de la politique de gestion du RRNNC, d'autre part son *impact* global ou le service rendu à la collectivité, dont la quantification apparaît plus complexe (par exemple en termes de bénéfice pour la compétitivité nationale, d'amélioration de la sécurité des tiers, des usagers et du patrimoine, ou encore en termes de contribution à l'équilibre des territoires).

En matière d'exploitation, la mission déterminera les conditions dans lesquelles l'écoute des usagers du RRNNC pourrait être mise utilement à profit dans le cadre d'une démarche de progrès.

En lien avec ces résultats et impacts, la mission déterminera le niveau d'efficience de l'organisation de la gestion du RRNNC, et examinera les pistes d'optimisation liées aux pratiques professionnelles et aux modes de fonctionnement (régie, externalisation, mutualisation, commande publique, etc.). Elle évaluera, à l'aune d'une analyse comparée de ces pratiques et des modalités de répartition des ressources entre les DIR, les besoins éventuels d'harmonisation, de cadrage ou de rééquilibrage à l'échelle nationale.

La mission explorera enfin les pistes de gains d'efficience liées à la mise en œuvre de nouvelles technologies ou de nouvelles formes d'organisations.

2.4. Les besoins financiers de la gestion du RRNNC et les pistes de financement alternatives

La mission s'interrogera sur le mode de détermination des besoins financiers pour le RRNNC. Elle analysera les coûts liés à l'entretien et à l'exploitation du RRNNC, et notamment le coût de la remise à niveau du patrimoine routier selon plusieurs scénarios. Elle analysera, sur la base des études déjà réalisées, la relation entre les divers usages du RRNNC (véhicules légers, poids lourds, usagers français, européens et étrangers) et leurs contributions à son financement. Elle étudiera aussi, pour les principaux postes de coûts de la politique évaluée, la dynamique des dépenses prévisible à moyen terme.

La dégradation du patrimoine est aujourd'hui constatée par l'image qualité du réseau national (IQRN) et l'image qualité des ouvrages d'art (IQOA). La mission recherchera s'il existe, sur la base de ces indicateurs, une méthode fiable permettant de présenter une comptabilité patrimoniale de l'entretien routier qui soit de nature à fonder les besoins de crédits sur des bases explicites et permette, par le calcul d'un taux de retour sur investissement réaliste, de mieux arbitrer sur la mise à disposition des moyens.

La mission examinera également des pistes de financement alternatives, en appréciant à la fois leur potentiel financier et leur degré de faisabilité notamment au regard des plafonds de dépenses actuels : hausse de la fiscalité liée à l'utilisation du RRNNC, mise en place d'une taxation de certains usages en fonction du coût marginal supporté par le RRNNC, affectation de ressources fiscales spéciales au programme 203, contributions directes ou indirectes au financement au RRNNC des collectivités ou des sociétés concessionnaires d'autoroutes, recherche de financements extérieurs (fonds européens, mécénat...), recettes tirées de la fourniture de nouveaux services, etc.

Les ressources consacrées actuellement à la gestion du RRNNC constituent une partie seulement des ressources allouées au domaine routier (qui comprend également le poste du développement des routes), lui-même ne représentant qu'un sous-ensemble du domaine des transports maritimes et terrestres en général. La mission appréciera, à cet égard, l'ampleur des marges de manœuvre existant au niveau global de l'allocation des ressources et proposera, au besoin, de nouveaux arbitrages en la matière.

2.5. La gouvernance de la politique de gestion du RRNNC

La mission évaluera la répartition des responsabilités des acteurs impliqués dans la gestion du RRNNC, au sein des services de l'État d'une part (notamment le mode de déclinaison de la politique de gestion du RRNNC entre la DGITM et les DIR) et entre l'État et les collectivités ou les sociétés concessionnaires d'autre part.

Elle s'interrogera, en particulier, sur les conséquences sur la gestion du RRNNC des schémas de gouvernance en vigueur, notamment des contrats de plan État-Région et de leur impact sur l'arbitrage investissement/entretien au niveau régional.

La faisabilité et l'opportunité économique pour les finances publiques de transferts additionnels du patrimoine routier en directions des collectivités territoriales ou d'autres entités sera également étudiée.

3. Méthodologie

La gestion du RRNNC a déjà fait l'objet d'études et de propositions nombreuses. La mission essaiera, autant que possible, d'analyser les travaux et préconisations existants et de comprendre les suites qui leur ont été données (ou l'absence de suite) pour renforcer la pertinence de ses propres scénarios d'évolution.

Elle déduira de la littérature et des entretiens qu'elle mènera les éléments, techniques, économiques et institutionnels (gouvernance, cadre juridique, dispositifs publics, fiscalité, réglementation, etc.), qui fondent les caractéristiques de la gestion du RRNNC.

Elle fera une description technique, précise et documentée des besoins et des coûts de gestion du RRNNC, en les reliant à des éléments d'appréciation concrets et mesurables, afin de les comprendre pleinement et de faciliter l'élaboration de scénarios d'évolution concrets et opérationnels.

La mission mènera à bien les activités suivantes :

- entretiens avec des spécialistes des techniques routières de différents champs disciplinaires permettant de connaître les dernières évolutions de la recherche

appliquée dans le domaine,

- lecture des articles et ouvrages pertinents, sur la base d'une bibliographie large,
- entretiens, déplacements sur place et séances de travail avec les acteurs compétents, du monde des usagers de la route, du BTP, de la sécurité routière, des services de l'État (directions interdépartementales des routes – DIR, etc), des collectivités.

Par ailleurs, la mission complétera ses investigations par un parangonnage international visant à connaître les modalités de gestion des routes nationales au sein d'une sélection de quelques pays comparables.

La mission examinera l'opportunité de recourir à des expertises indépendantes permettant de valider la méthodologie retenue par les services pour l'évaluation de l'état du RRNNC et le calcul des coûts liés à sa gestion.

Enfin, la mission proposera des scénarios contrastés sur les niveaux de services recherchés et les moyens correspondants.

4. Annexe : questions évaluatives (méthodologie SGMAP)

La méthodologie SGMAP s'appuie sur l'élaboration de questions évaluatives, définies de la manière suivante : *« les questions évaluatives visent à interroger l'ensemble de la chaîne de valeur d'une action publique à partir des critères évaluatifs standards et des orientations structurantes de la modernisation »*.

Les questions présentées ci-dessous sont les questions évaluatives auxquelles permettent de répondre les axes d'investigations définis pour le diagnostic. Elles correspondent aux critères évaluatifs suivants : validité de la connaissance, pertinence, efficacité et impact, efficience, cohérence et gouvernance.

Critère évaluatif	Question évaluative
Validité de la connaissance	Dispose-t-on d'une connaissance satisfaisante et homogène de l'état du RRNNC ?
	Comment s'objectivent les besoins en financement du RRNNC à partir d'une connaissance technique de l'état du réseau et des attentes des usagers ?
	Les indicateurs de l'état du RRNNC permettent-ils d'inférer de manière univoque le coût de son entretien ou d'une remise en l'état en fonction de différents scénarios d'évolution ?
	La nomenclature des activités entrant dans le champ de l'entretien et de l'exploitation du RRNNC et la définition des niveaux de service correspondants sont-elles claires, adaptées aux enjeux et homogènes ?
	Dans quelle mesure peut-on tirer parti des comparaisons internationales pour caractériser la situation française en matière d'entretien et d'exploitation du RRNNC, s'agissant notamment du financement ?
	Dispose-t-on d'une compréhension satisfaisante des attentes des différentes catégories d'usagers ?
Pertinence	Les grands objectifs de la politique de gestion du RRNNC doivent-ils être revus ?

	L'équilibre des stratégies d'intervention de l'État, entre entretien préventif ou curatif des chaussées, des ouvrages d'art et des équipements, est-il adapté ?
	En matière d'exploitation, le niveau de service actuel est-il aligné sur les besoins des différentes catégories d'utilisateurs et leurs évolutions ?
	La politique de gestion du RRNNC prend-elle en compte les évolutions technologiques ?
Efficacité et impact	La politique d'entretien et d'exploitation du RRNNC préserve-t-elle l'état du RRNNC ?
	La politique d'entretien et d'exploitation du RRNNC satisfait-elle les attentes des utilisateurs en termes de confort et de fluidité ?
	Quel est l'impact de la politique d'entretien et d'exploitation du RRNNC sur la sécurité des utilisateurs ?
	La politique d'entretien et d'exploitation du RRNNC contribue-t-elle à la compétitivité du pays ?
	La politique d'entretien et d'exploitation du RRNNC améliore-t-elle l'égalité entre les territoires ?
Efficience	La gestion des services en charge du RRNNC est-elle optimisée ?
	L'allocation des ressources financières en faveur de l'entretien et de l'exploitation permet-elle d'atteindre les résultats attendus sur les enjeux prioritaires (maintien de l'état du patrimoine, fluidité du trafic...) ?
	Quelle structure d'affectation des ressources entre les différents postes de la politique évaluée (par exemple, entre l'entretien préventif et la requalification) exerce le plus fort effet de levier sur les résultats attendus ?
	Peut-on déterminer un taux de retour sur investissement des efforts financiers consentis en faveur de l'entretien du RRNNC ?
	Est-il envisageable de relier davantage la contribution financière des différents utilisateurs à la gestion du RRNNC à leur coût marginal d'utilisation (par exemple avec la mise en place d'un péage, le cas échéant différencié suivant les territoires) ?
	Les possibilités d'optimisation dans la gestion du RRNNC liées aux technologies innovantes sont-elles exploitées ?
	Les effets externes positifs de la politique d'entretien et d'exploitation du RRNNC sur les tiers (constructeurs automobiles notamment) peuvent-ils être davantage monétisés ?
Cohérence et gouvernance	La gouvernance de la politique de gestion du RRNNC permet-elle de prendre les décisions nécessaires en matière d'entretien et d'exploitation ?
	Les itinéraires gérés dans le cadre du RRNNC ont-ils une cohérence suffisante, notamment au regard des enjeux portés par l'État ?
	Certains tronçons du RRNNC pourraient-ils être transférés ou confiés

	par délégation à des collectivités ou d'autres entités ?
	La place du domaine routier dans le schéma d'ensemble d'organisation des transports nationaux et dans l'allocation des moyens entre les différents modes est-elle adaptée aux enjeux ?
	Dans quelle mesure les services en charge du RRNNC en maîtrisent-ils effectivement les leviers d'optimisation ?

3. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ANTIGNAC	Françoise	Association Française du transport routier international (AFTRI)	Déléguée aux affaires Européennes	16/06/2016
BARBE	Emmanuel	DSCR	Délégué interministériel à la sécurité routière	16/06/2016
BERGEROT	Antoine	Direction du Trésor	Adjoint au chef de bureau « économie des réseaux »	26/05/2016
BORDRY	François	Comité des usagers du réseau routier national	Président	08/06/2016
BOUTIN	Christophe	Association Française des sociétés d'autoroute (AFSA)	Adjoint au délégué général	08/06/2016
BUREAU	Didier	DIR Atlantique	Directeur adjoint exploitation	30/11/2015
BOUCHET	Christine	DGITM/DIT	Directrice	12/01/2017
CALVIN	Pierre	Société COLAS	Directeur Prospective, Commercial et Marketing	18/04/2016

CANON	Gerald	DIR Île-de-France	Chef du service entretien exploitation	06/01/2016
CASTEX	Jean	Cour des comptes	Conseiller Maître – 7eme Chambre	31/05/2016
CHARISSOUX	Denis	Direction du Budget	Sous directeur des transports du développement durable et du logement	20/01/2015 05/07/2016
CHIP	Vincent	Direction du Budget	Chef du bureau des transports à la sous direction des transports du développement durable et du logement	20/01/2015
CORFDIR	Pierre	Cerema/Direction technique Infrastructures de transport et matériaux	Chef du centre Ouvrage d'Art	19/04/2016
CORTE	Jean-François	Mission d'appui du réseau routier national (MARRN)	Responsable de la MARRN	08/11/2016
DALLARD	Thierry	Société Méridiam	Directeur délégué France	12/04/2016
DALY	Benoît	Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR)	Secrétaire Général	16/06/2016
de PREMARE	Jean-Baptiste	Union des syndicats de l'industrie routière française (USIRF)	Délégué Général	22/03/2016
DEFAYET	Michel	Centre d'études des tunnels (CETU)	Directeur	30/06/2016
DELEBARRE	Xavier	DIR nord	Directeur	10/02/2016
DELOZIER	Benjamin	Direction du Trésor	Sous directeur des politiques publiques	26/05/2016
DUPUIS	Yves	DIR Centre-Est	Directeur adjoint	18/12/2015
DURON	Philippe	Député	Président de l'AFITF et co-président de	07/12/2016

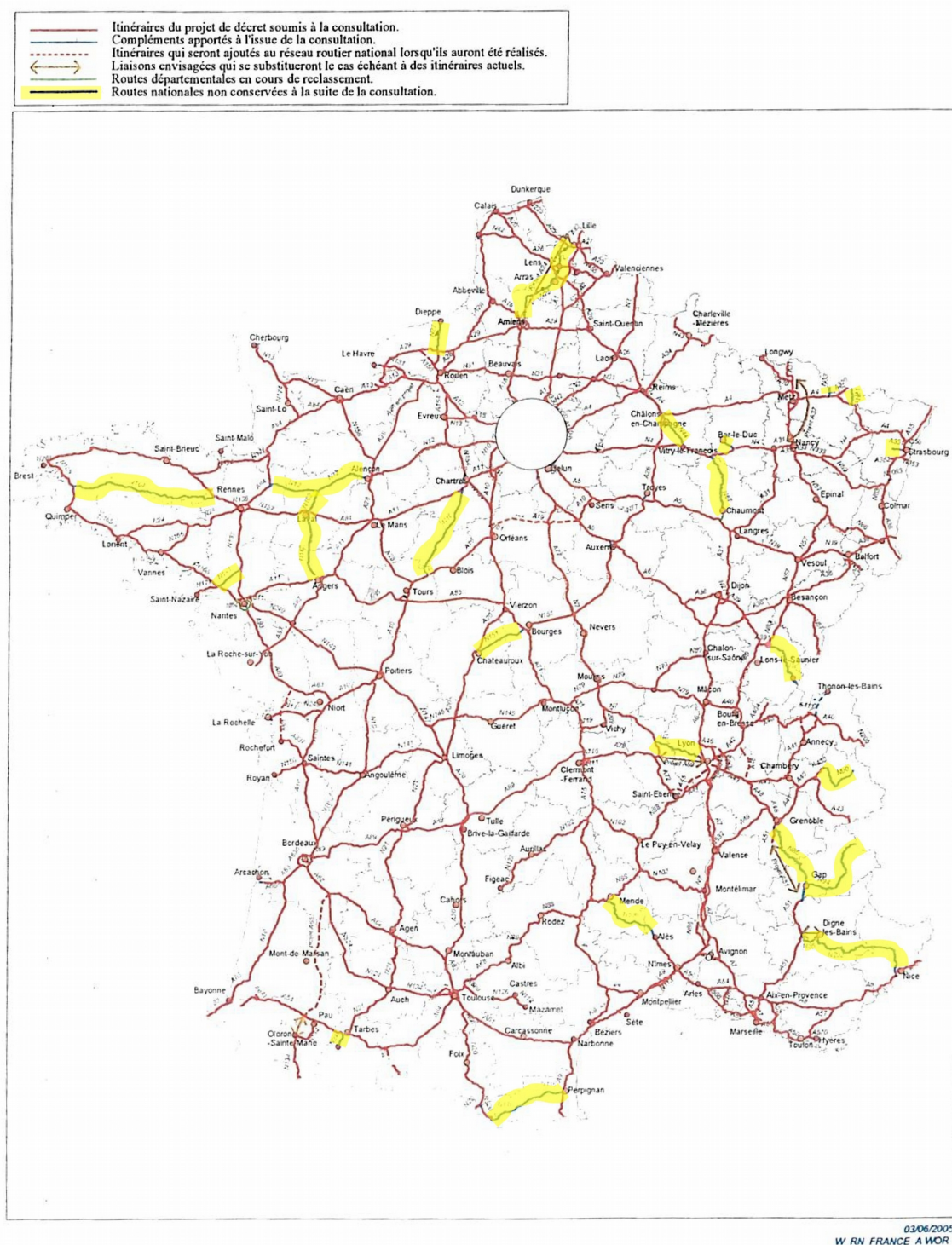
			TDIE	
FOURNIER	Lize	Cour des Comptes	Rapporteur	31/05/2016
GANIER	Jean	DIR Nord	Directeur adjoint exploitation entretien	10/02/2016
GIURICI	Jérôme	DIR est	Directeur	04/01/2016
GRAVELAINE	Laurent	Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP)	Chef du service Stratégies interministérielles de modernisation	10/12/2015
GUIRAUD	Hervé	Cerema/Direction technique Infrastructures de transport et matériaux	Chef de la division	08/01/2016 19/04/2016
JACQUOT GUIMBAL	Hélène	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR)	Directrice Générale	26/05/2016
KOVARIC	Jean-Bernard	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR)	Directeur adjoint	26/05/2016
LABROUSSE	Michel	Mission d'appui du réseau routier national (MARRN)	Chef de la mission	20/01/2016
LAHUEC	Vincent	Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP)	Pôle Evaluation	10/12/2015 03/03/2016
LE DALL	Jean	DGITM/DIT	Directeur adjoint	30/06/2016 12/01/2017
LE MESTRE	Jacques	DIR Atlantique	Directeur	30/11/2015
LOUBLIER	Alexis	Direction du trésor	Chef du bureau « Economie des réseaux »	26/05/2016

MALBRUNOT	François	ATEC ITS France	Vice-président ITS France	18/04/2016
MARCHAND	Jean-Louis	Union des syndicats de l'industrie routière française (USIRF)	Président	22/06/2016
MARIE	Fabrice	DIR Atlantique	Chef de la Mission maîtrises d'ouvrage	30/11/2015
MATHELIER	Gilles	Organisation des transporteurs routiers européens	Secrétaire Général	16/06/2016
MAURAND	Baptiste	Secrétariat d'Etat aux transports	Conseiller	23/12/2015
MAYOUSSE	Véronique	DIR centre est	Directrice	18/12/2015
MESQUI	Jean	Association Française des sociétés d'autoroute (AFSA)	Délégué Général	08/06/2016
MIDAL	Simon	Automobile Club Association	Vice-président délégué	17/05/2016
MONZANI	Pierre	Association des départements de France	Préfet, Directeur général	21/06/2016
OHLMANN	Didier	DIR Est	Directeur adjoint ingénierie	04/01/2016
PAILLOUX	Marin	DIR Centre Est	Chef service exploitation sécurité	18/12/2015
PANHALEUX	Jean	CGEDD	IGPEF	13/11/2015
PARISE	Patrice	CGEDD	Vice-président	10/12/2015
PATIN	Nicolas	DGITM/ DIT/GRT	Sous directeur	19/11/2015 10/12/2015 23/06/2016 30/06/2016 13/09/2016

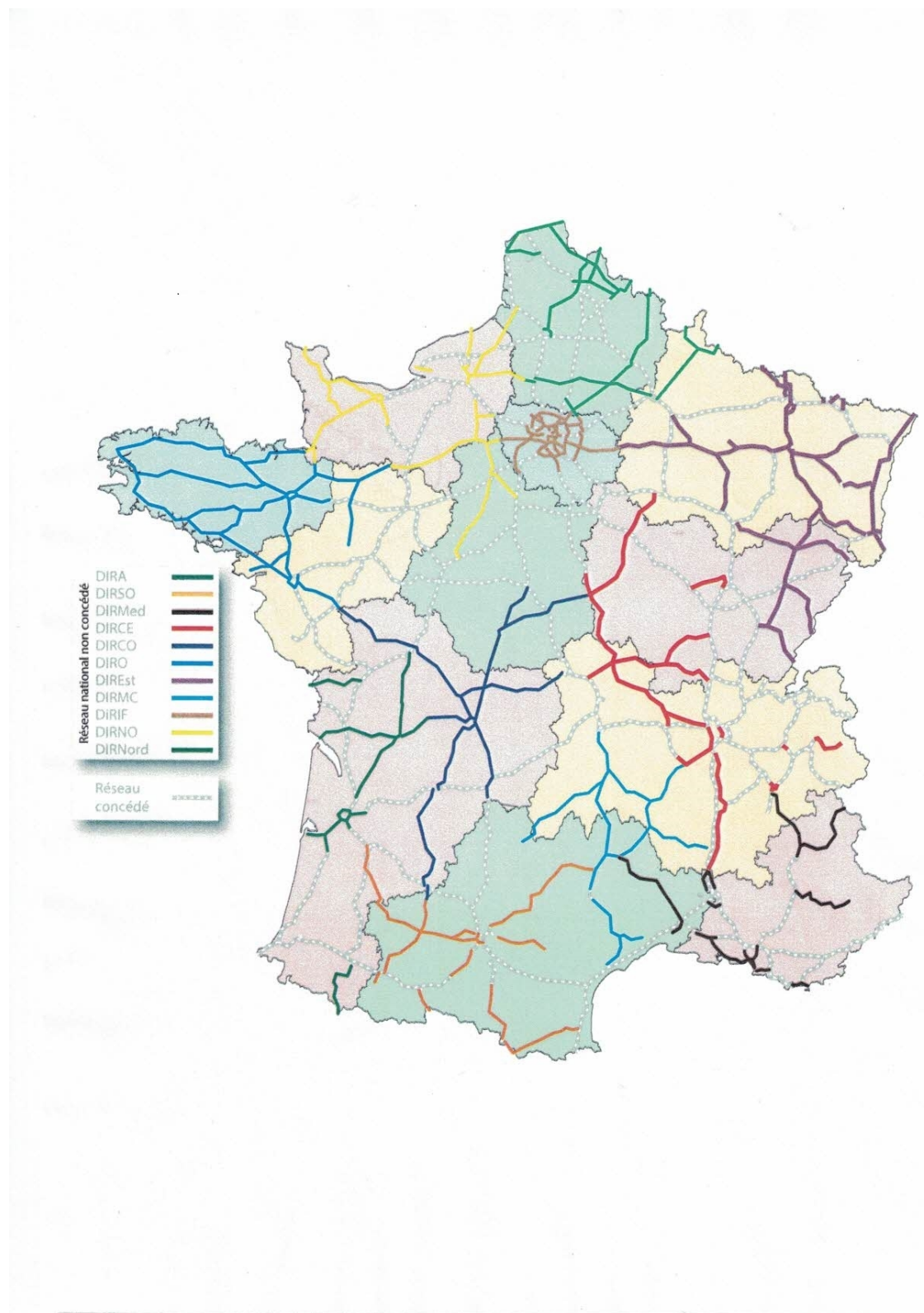
				20/09/2016 12/01/2017
PERIERE	Frédéric	Conseil général de la Gironde	DGA chargé des territoires	30/11/2015
PERRAIS	Maire-Christine	DIR Ile de France	Directrice adjointe	06/01/2016
POUPARD	François	DGITM	Directeur général	19/11/2015 30/06/2016
REALLON	Sylvain	Secrétariat Général affaires européennes	Chef service des transports	03/02/2016
ROSSIGNY	Pascal	Cerema/Direction technique Infrastructures de transport et matériaux	Chef du centre Chaussées	08/01/2016 19/04/2016
SAINTILLAN	Christophe	DGITM/DIT	Directeur	19/11/2015 10/12/2015 22/02/2016
SALATHE	Manuelle	DSCR	Secrétaire générale de l'Observatoire National Interministériel de sécurité routière	16/06/2016
SAUTECOEUR	Céline	DSCR	Adjointe à la secrétaire générale de l'Observatoire National Interministériel de sécurité routière	16/06/2016
TAILHADES	Paul	DIR Centre-Est	Chef du service Patrimoine Entretien	18/12/2015
TANAYS	Eric	DIR Île-de-France	Directeur	06/01/2016

TARRIEU	Jean-Marc	Cerema/Direction technique Infrastructures de transport et matériaux	Responsable du bureau du patrimoine	19/04/2016
TASSONE	Marc	IDRRIM	Directeur général	29/03/2016
TAVERNIER	Jacques	Union des syndicats de l'industrie routière française (USIRF)	Président	22/03/2016
TEMPEZ	Georges	Cerema/Direction technique Infrastructures de transport et matériaux	Directeur	13/07/2016
VOGRIG	Antoine	DIR Est	Directeur adjoint entretien exploitation	04/01/16

4. Projet de futur réseau routier national préalable à l'élaboration du décret fixant la consistance du RRN

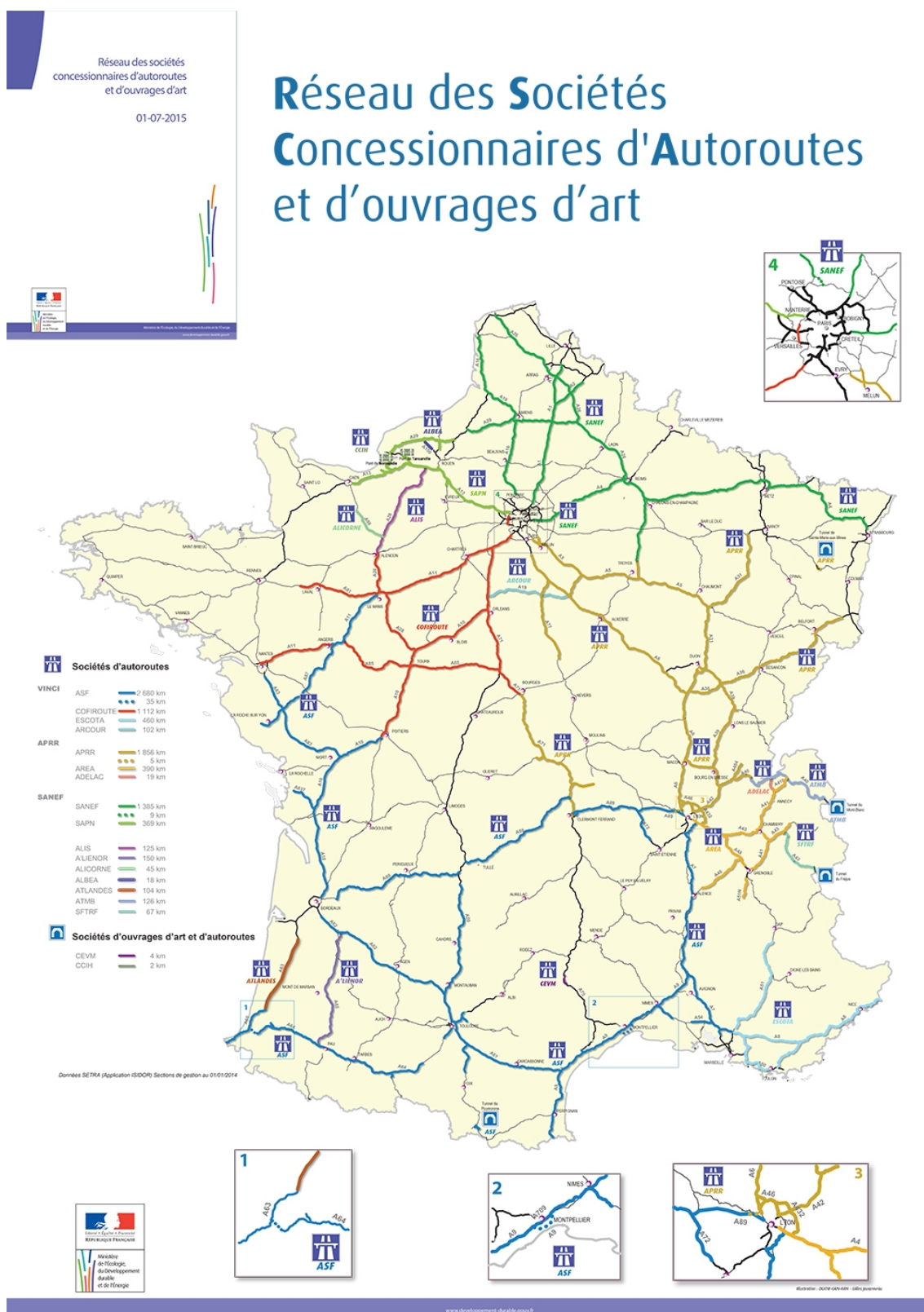


5. Le réseau routier national, le périmètre des DIR et les grandes régions



Source : DGITM

6. Délimitation du périmètre des concessions autoroutières



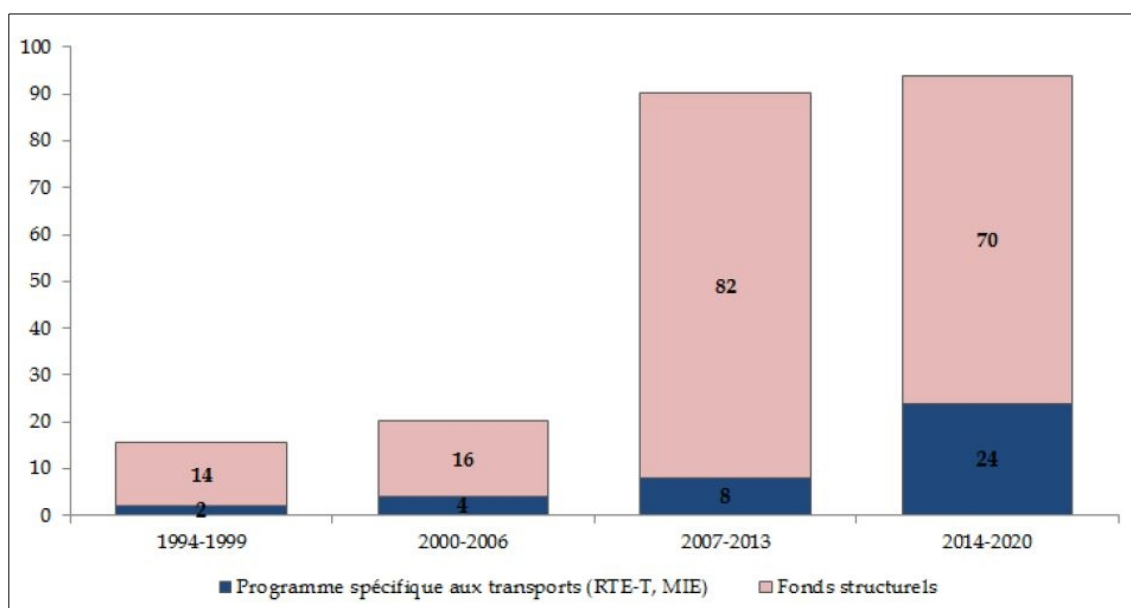
7. Comparaison des moyens mis en œuvre sur le réseau national en Angleterre et en France

	Angleterre		France
	Dépense totale pour le réseau routier	Dépense pour la seule gestion du réseau routier	Dépense pour la seule gestion du réseau routier
Entretien courant et exploitation	630 M€ (externalisé)	630 M€	630 M€ en moyenne
entretien curatif	771 M€	771 M€	
modernisation-développement	1 293 M€ y compris gestion du trafic	20 M€ (estimation basse pour la gestion du trafic)	
contrat de partenariat pour la construction de quelques sections	458 M€ y compris gestion de ces tronçons	20 M€ (estimation basse pour la gestion de ces tronçons)	
fonctionnement	153 M€ dont fonctionnement pour gestion du réseau	40 M€ (estimation basse pour le fonctionnement de la gestion du réseau)	
Masse salariale	200 M€ (pour gestion et développement du réseau : 3 500 agents dont 1 700 trafic officer ⁸⁶)	100 M€ (estimation basse pour la seule gestion du réseau)	418 M€
TOTAL		1 580 M€	1 048 M€

Source : DGITM

⁸⁶ Les «Trafic officer » exercent sur le terrain des fonctions mixtes entre celles qu'assurent les chefs d'équipe en France et les CRS autoroutiers.

8. Financements du budget de l'UE en faveur des transports



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

9. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACA	Automobile club association
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AdCF	Association des communautés de France
ARF	Association des régions de France
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport en France
AFTRI	Association française du transport routier international
AGR	Arrondissement de gestion de la route (au sein des DIR)
AIPCR	Association mondiale de la route
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARL	Autorisation de recrutement local
ASFA	Association des sociétés françaises d'autoroutes
ATMB	Association du tunnel du Mont Blanc
BOP	Budget opérationnel programme
CEI	Centre d'entretien et d'intervention (au sein des DIR)
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESTR	Comité d'évaluation de la sécurité des tunnels routiers
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement (désormais intégré dans le Cerema)
CETU	Centre d'études des tunnels
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEF	Contrôle général économique et financier
CGDD	Commissariat général au développement durable du Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées (désormais intégré dans le CGEDD)
CIADT	Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
CIGT	Centre d'information et de gestion du trafic (au sein des DIR)
CIRR	Comité innovation routes et rues
CNESOR	Comité national d'évaluation de la sécurité des ouvrages d'art routiers
CNPS	Centre national des ponts de secours

Acronyme	Signification
COV	Composé organique volatil
CPER	Contrats de plan État-Région
CRICR	Centre régionaux d'information et de coordination routières
CVRA	(système) de contrôle de voies ou de régulation d'accès
DEAL	Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement (de La Réunion et de Guadeloupe)
DGALN	Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (MEEM)
DGITM	Direction générale des infrastructures des transports et de la mer (MEEM)
DIR	Direction interdépartementale des routes (MEEM)
DIT	Direction des infrastructures de transport (au sein de la DGITM du MEEM)
DOPIA	Dossier d'organisation pour les interventions aléatoires
DOVH	Dossier d'organisation de la viabilité hivernale
DDE	Direction départementale de l'Équipement (désormais intégrée dans les Directions départementales interministérielles, DDI)
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (MEEM)
DRH	Direction des ressources humaines
DSCR	Délégation à la sécurité et à la circulation routières
DTAM	Direction territoriale de l'alimentation et de la mer (de Saint-Pierre-et-Miquelon)
ENPC	École nationale des ponts et chaussées
EPA	Établissement public administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement à caractère industriel et commercial
ETP	Équivalent temps plein
ERF	European union road fédération
FNTP	Fédération nationale des travaux publics
FNTR	Fédération nationale des transporteurs routiers
GLAT	Grande liaison d'aménagement du territoire
IDRRIM	Institut des routes des rues et des infrastructures pour la mobilité
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologie des transports de l'aménagement et des réseaux
INES	Institut national de l'énergie solaire
IQOA	Image qualité des ouvrages d'art
IQRN	Image qualité du réseau routier national
Démarche ISRI	Inspection de sécurité des itinéraires

Acronyme	Signification
ITS	Systèmes de transport intelligents
ITSOA	Instruction technique pour la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art
LOLF	Loi organique relative à la loi de finance
MARRN	Mission d'appui du réseau routier national (au sein de la DGITM)
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MOP (loi)	Maîtrise d'ouvrage publique
OA	Ouvrage d'art
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONISR	Observatoire national interministériel de la sécurité routière
OPA	Ouvrier des parcs et ateliers
OTRE	Organisation des transporteurs routiers européens
PAI	Programme d'amélioration des itinéraires
PAP	Projet annuel de performance
PL	Poids lourd
PLF	Projet de loi de finances
PNA	Position normale d'activité
PNB	Point noir bruit
PPHM	Portiques, potences et hauts-mâts
PTAC	Poids total autorisé en charge
PTRA	Poids total roulant autorisé
RAP	Rapport annuel de performance
RAU	Réseau d'appel d'urgence
RCEA	Route Centre-Europe Atlantique
RN	Route nationale
RNIL	Route nationale d'intérêt local
RNL	Route nationale de liaison
RNO	Route nationale ordinaire
RRN-C	Réseau routier national concédé
RRN-NC	Réseau routier national non concédé
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGT	Schéma directeur d'agglomération de la gestion du trafic
SDER	Schéma directeur d'exploitation de la route
SETRA	Service d'études techniques des routes et de leur aménagement (désormais intégré

Acronyme	Signification
	dans le Cerema)
SIEER	Service d'ingénierie pour l'exploitation et l'entretien de la route (au sein d'une DIR)
SIR	Service ingénierie de la route (dans les DIR)
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
SGP	Système de gestion des ponts
SOeS	Service de l'observation et des statistiques du Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer
SPSSI	Service des politiques support et des systèmes d'information du MEEM
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRADDET	Schéma régional de l'aménagement et du développement durable et d'égalité des territoires
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRDT	Station de recueil de données du trafic
SRI	Schéma régional d'intermodalité
STRMTG	Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
Démarche « SURE »	Sécurité des usagers sur les routes existantes
TER	Transport express régional
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
UFIP	Union française des industries pétrolières
USIRF	Union des syndicats de l'industrie routière en France
VCA	Voie à caractère autoroutier
VH	Viabilité hivernale
VL	Véhicule léger
VNF	Voies navigables de France
VRU	Voie rapide urbaine
VUL	Véhicule utilitaire léger
ZBC	Zone de bruit critique

