

2

L'entretien du réseau routier national

Emprunté quotidiennement par la majorité des usagers de la route, le réseau routier national non concédé, constitué de quelque 31 000 km de routes nationales et de 21 000 ouvrages d'art, est entretenu, sous la responsabilité de la direction des routes du ministère de l'équipement, des transports et du logement, par les 100 directions départementales de l'équipement (DDE), pour un coût supérieur à 3,5 MdF (533,57 millions d'euros) en 1999.

La Cour a décidé d'examiner la politique d'entretien routier, dont elle avait déjà constaté les carences, à l'occasion de ses rapports publics antérieurs consacrés aux infrastructures routières. Elle a mené une enquête sur pièces et sur place, auprès de l'administration centrale et de seize DDE¹³⁴, représentant avec près de 20 % du linéaire total du réseau, un ensemble varié et significatif.

Les résultats de ce contrôle révèlent que l'entretien du patrimoine routier n'a jamais fait l'objet d'une politique définie par un texte stratégique et qu'au demeurant l'arbitrage public entre les investissements en voies nouvelles et la maintenance de l'existant s'est opéré au détriment de cette dernière.

Les conséquences, sur l'état du réseau et des équipements, sont pour le moins inquiétantes, le risque futur pour les finances publiques s'en trouvant accru.

De surcroît, la définition et la mise en œuvre d'une politique cohérente de l'entretien et de l'exploitation de la route rencontrent des obstacles. Ainsi, l'action de l'État n'est pas suffisamment coordonnée avec celle des départements à l'action desquels, dans le domaine de la voirie routière, la Cour a consacré en 1998 un rapport

¹³⁴ Corrèze, Côtes d'Armor, Creuse, Finistère, Gironde, Guadeloupe, Ile-et-Vilaine, Isère, Morbihan, Nièvre, Nord, Réunion, Seine-Saint-Denis, Val de Marne et Var.

particulier. En outre, au sein du ministère de l'équipement, des transports et du logement, la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routières mènent parfois des opérations divergentes.

Le budget de l'entretien routier est lui-même mal structuré tandis que les besoins restent insuffisamment précisés.

Enfin, les moyens financiers consacrés à l'entretien routier ne suffisent pas pour éviter la dégradation du patrimoine tandis que les effectifs chargés de ce service public régressent et que s'avère la vétusté des équipements immobiliers.

L'enquête de la Cour souligne la nécessité d'une réflexion globale sur la politique d'entretien routier afin que soit déterminée une stratégie publique à la hauteur d'enjeux qui concernent non seulement la sauvegarde du patrimoine de l'État mais avant tout la sécurité et le confort des usagers de la route.

Le réseau routier national géré directement par l'État, constitué au 1^{er} janvier 1999 de 28 749 km de routes nationales et de 2 268 km d'autoroutes non concédées, soit un linéaire total de 31 017 km, comportant plus de 21 500 ouvrages d'art, représente un patrimoine d'une valeur estimée en 1998 à 810 MdF par le ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Ce réseau, qui irrigue l'ensemble du territoire national, comprend des axes routiers parmi les plus empruntés par les usagers de la route : RN 4 vers l'Est, RN 7 vers le Sud, RN 20 vers le Sud-ouest, par exemple.

L'entretien de ce patrimoine et son exploitation ont toujours été une des missions essentielles du ministère chargé de l'équipement et de ses services déconcentrés. Cette tâche est assurée par la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routières ainsi qu'au plan local, par les directions départementales de l'équipement (DDE), dont les 1 300 subdivisions et les 4 000 centres d'exploitation sont répartis sur l'ensemble du territoire.

La figure symbolique du « cantonnier » a longtemps représenté l'expression la plus visible de ce service public, qui est d'assurer l'entretien et la réparation des chaussées et des ouvrages d'art, le traitement des dépendances (fauchage des accotements, nettoyage des

bas-côtés, curage des fossés), la maintenance des équipements (éclairage des tunnels) mais aussi l'exploitation du réseau (viabilité hivernale, interventions sur accident).

La fonction « entretien du patrimoine » est ainsi une composante fondamentale de la politique routière de l'État dont l'investissement, c'est à dire la construction de voies nouvelles, représente une autre action essentielle.

Or, à l'occasion de plusieurs de ses contrôles, la Cour a constaté que depuis de nombreuses années, la priorité a été donnée au développement du réseau au détriment de sa maintenance. La juridiction a fait ce constat à l'occasion de ses deux rapports publics particuliers sur « la politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national » (1992) et « la politique autoroutière française » (1999).

En 1992, la Cour relevait que la priorité donnée, conformément aux schémas directeurs, à la création d'infrastructures de rase campagne sous la forme de concessions ou de liaisons retenues dans les contrats de Plan État-régions avait conduit à négliger l'entretien du réseau non concédé. Elle constatait le caractère limité des capacités d'action du budget de l'entretien dans un contexte de complexité croissante des interventions et soulignait enfin que l'évolution insuffisante des dotations conduisait inéluctablement à une diminution des services offerts aux usagers et à la détérioration du patrimoine routier national.

Le rapport de 1999 rappelait que « compte tenu des priorités accordées à l'investissement, l'effort accompli pour entretenir le réseau national non concédé a été particulièrement affecté depuis 1988 ». Il constatait cependant un infléchissement très récent de la politique routière en faveur d'une meilleure prise en compte de l'entretien du réseau.

I. – La priorité donnée aux investissements sur la maintenance du patrimoine

A. – L'insuffisante prise en compte de l'entretien

1°) L'entretien du réseau routier national ne fait l'objet d'aucun document qui définisse une politique en ce domaine.

Le texte de référence en matière routière, dénommé « schéma directeur routier national », prévu par un décret du 17 juillet 1984 et approuvé par un décret du 1^{er} avril 1992, est en pratique un schéma de développement des routes nationales hors agglomération. Il ne comporte que quelques éléments en forme de vœux sur la rénovation, l'entretien et l'exploitation bien que le décret du 17 juillet précité dispose que « les caractéristiques et conditions essentielles de fonctionnement des infrastructures » doivent figurer, entre autres, dans les schémas directeurs d'infrastructures (Titre III, article 16).

Alors qu'une stratégie d'entretien est nécessairement liée à une vision de long terme, fondée sur la définition d'objectifs clairs, l'action en matière d'entretien routier n'est précisée que par de simples circulaires ministérielles annuelles, reposant sur un mode spécifique de classement des routes qui distingue dans l'ordre décroissant du trafic, les voies rapides urbaines (VRU), les voies à caractère autoroutier (VCA), les grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT), les routes nationales de liaison (RNL) et les routes nationales ordinaires (RNO).

Les dotations budgétaires sont ensuite déduites de ce classement. Elles sont le résultat d'un arbitrage entre un niveau d'entretien optimum, dit « souhaitable » et les disponibilités budgétaires qui déterminent un niveau « possible ». Ce dernier est égal ou proche du niveau « souhaitable » pour les voies rapides urbaines et voies à caractère autoroutier soit environ 4 000 km de linéaire, c'est à dire 15 % du réseau, mais reste très éloigné de l'optimum pour les routes nationales de liaison et les routes nationales ordinaires qui représentent près de 21 500 km de linéaire, soit environ 70 % du réseau.

L'enveloppe de crédits d'entretien de chaque DDE est ensuite déterminée en fonction des types de routes nationales existant dans le département. Elle résulte de la multiplication de la dotation en francs au mètre carré par le linéaire total de chaque catégorie.

Les circulaires annuelles, qui sont le moyen de pilotage des ressources allouées aux DDE, ne se fondent donc pas sur les besoins réels en entretien.

2°) Les projets d'infrastructures nouvelles omettent de prendre en considération les besoins financiers relatifs à l'entretien.

Les méthodes d'évaluation, utilisées comme outils d'aide à la décision d'investissement, telles qu'elles ont été prévues par une

circulaire ministérielle du 20 octobre 1998, ne constituent qu'un cadre de présentation théorique. Elles ne tiennent compte des dépenses d'entretien et d'exploitation qu'à travers des moyennes et non selon l'estimation des dépenses propres à chaque projet. Elles distinguent les dépenses d'entretien courant de celles de renouvellement et font apparaître, au titre du coût global de l'investissement, un montant qui ne comprend pas les premières.

Parce qu'ils développent des scénarios plutôt qu'une prévision réaliste des dépenses, ces modes de calcul ne peuvent aider les DDE à établir, au vu d'un projet donné, leur besoin supplémentaire en entretien.

3°) Les textes relatifs à l'élaboration et à l'instruction des dossiers d'investissement prévoient que l'entretien sera pris en compte dans la phase d'avant-projet sommaire (APS), l'impact des choix de conception sur les moyens en entretien étant explicité.

Au stade dit des études de projet, consécutives à la déclaration d'utilité publique, le « sous-dossier entretien », établi avec le responsable de la gestion des routes de la DDE, devrait préciser les points à considérer dans la maintenance et le coût des diverses interventions. En fait, la Cour a constaté à plusieurs reprises lors de ses contrôles sur place que les dossiers d'APS ne contenaient pas de dossiers d'entretien ou qu'ils se bornaient à chiffrer les disponibilités financières.

De même, les projets de définition générale sont très insuffisants : au plus y trouve-t-on un rapide survol des équipements prévisibles sans valorisation ni approche du besoin ultérieur, les seuls coûts kilométriques évoqués étant ceux de la dotation budgétaire théorique, calculée sur la base des circulaires annuelles de la direction des routes.

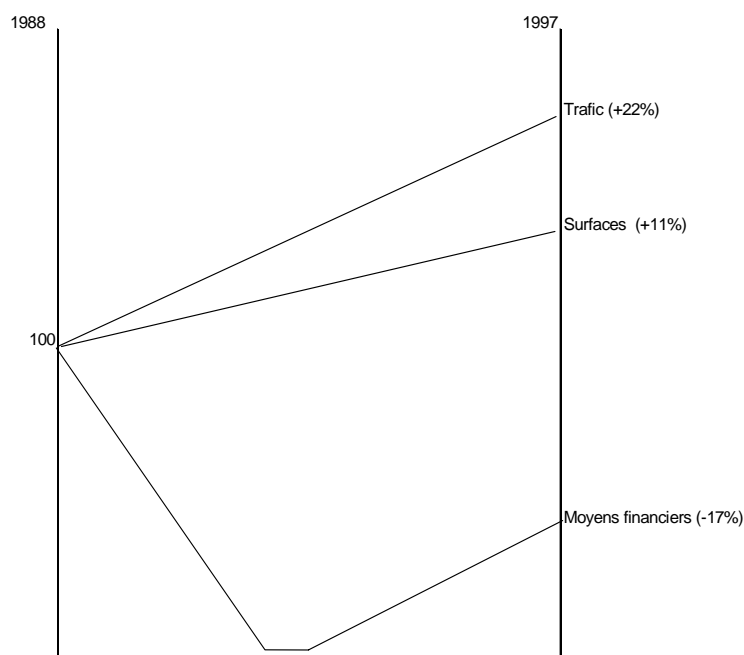
4°) Contrairement au dispositif prévu, les services chargés de l'entretien, au demeurant considérés comme peu prestigieux au sein des DDE, ne sont pas associés à l'élaboration des décisions d'investissement dont ils découvrent parfois le coût en entretien lors de la mise en service. Le défaut de dialogue entre les services chargés de l'entretien et ceux qui se consacrent aux infrastructures nouvelles est encore aggravé par la localisation de ces derniers à proximité des chantiers de construction éloignés du siège de la DDE.

5°) Les contrats de plan ne prennent en compte l'entretien routier que de façon limitée : dans la cadre du XIème Plan, seuls les

aménagements de sécurité ont été cofinancés dans certaines régions. La question de l'extension des contrats de plan aux actions d'entretien lourd n'est quasiment pas traitée alors que, pour un réseau arrivé à maturité, l'entretien a une importance au moins aussi grande que l'investissement.

6°) Les moyens financiers consacrés à l'entretien se sont réduits de 1988 à 1997. Après avoir baissé de 29 % jusqu'en 1992, les crédits programmés en 1997 soit 3,2 MdF pour l'agrégat « entretien » représentaient encore un montant inférieur de 17 % à celui de 1988. Pendant la même période, les surfaces à entretenir ont augmenté de 11 % et le trafic s'est accru de 22 % ce qui, s'agissant de la circulation des poids lourds, comporte des conséquences dommageables pour les chaussées.

Évolution du trafic, des surfaces et des moyens financiers en pourcentage entre 1988 et 1997



Cette évolution traduit une priorité donnée aux investissements par rapport à la maintenance du patrimoine routier : en 1988, l'entretien représentait 28,2 % du budget « routes » exécuté contre 20,2 % en 1997. Les ressources destinées à financer les actions d'entretien lourd, réhabilitations et renforcements, se sont notamment tarées. En francs valeur 1997, la décroissance des dotations par rapport à 1988 est de 11,4% pour l'entretien courant, de 3,1 % pour le renforcement des ouvrages d'art mais de 79,2 % pour les réhabilitations et les renforcements des chaussées.

La Cour a néanmoins observé une inflexion positive des moyens consacrés à l'entretien routier dans les lois de finances pour 1998, 1999 et 2000. Mais cet infléchissement ne compense pas pourtant les insuffisances du passé. Les prémices d'une réflexion interne au ministère sur l'arbitrage entre développement des infrastructures et maintenance, sont également perceptibles mais demandent confirmation.

B. – Les conséquences de la sous-estimation de l'entretien

Ainsi que les données suivantes recueillies en 1998 le confirment, le processus de dégradation du réseau routier national est engagé.

Pour les chaussées, 22 % du réseau souffre de graves dégradations. Mais alors que ce chiffre atteint 11 et 12 % pour les voies rapides urbaines et les voies à caractère autoroutier, pour celles qui n'ont pas bénéficié du plan de renforcement réalisé entre 1969 et 1988, le pourcentage s'élève à 48,5 % pour les routes nationales de liaison non renforcées et plus de 39 % pour les routes nationales ordinaires non renforcées.

1°) En effet, les routes nationales non renforcées sont particulièrement délaissées, avec un taux de couverture des besoins budgétaires en entretien de 5,5 % en 1997. Certaines routes sont dans un état réellement médiocre. La stratégie d'entretien préventif a dû être abandonnée faute de moyens financiers. Seules des dépenses curatives sont encore effectuées. Plusieurs DDE ont réaffecté une partie de leur dotation prévue pour d'autres types de voies à ces routes qui n'ont parfois pas fait l'objet de travaux depuis 20 ans.

Dans la Creuse, la chaussée non renforcée de la RN 141 est en fort mauvais état : la dotation théorique corrigée est de 3 000 francs au kilomètre soit 249 000 francs pour un linéaire de 83 km, nettement

insuffisante pour entretenir cette ancienne route départementale reclassée en route nationale en 1991. Ce montant correspond à la réalisation d'un enduit superficiel selon une période de retour de 25 ans environ : en conséquence, l'entretien préventif a laissé place à de simples réparations localisées.

En Gironde, les moyens affectés aux routes nationales ordinaires sont supérieurs aux dotations « théoriques » : les comptes rendus d'activité montrent que la DDE a « réaffecté » une partie de ses ressources pour pallier des moyens insuffisants.

Dans le Var, les routes nationales ordinaires (RNO) sont sacrifiées. L'absence d'entretien préventif aura pour effet de renchérir les coûts lorsqu'une réhabilitation totale sera devenue inéluctable.

Dans ce département, la RN 98 (Hyères - Cogolin) a ainsi dû faire l'objet d'une demande d'investissement dans le cadre du XII^{ème} Plan, pour un montant de 600 MF.

S'agissant d'une autre RNO, reliant St Maximin à la limite des Bouches-du-Rhône (RN 560), la DDE a dû « prélever » sur la dotation globalisée des autres voies car la couche de roulement n'avait pas été renouvelée depuis 1974. Cette voie classée RNO - car y passent peu de poids lourds - dessert une agglomération (Saint-Maximin) qui est devenue la « grande banlieue » de Marseille.

Enfin, une troisième RNO (RN 97 en sortie de Toulon) fait l'objet d'un projet de déclassement vers la voirie départementale : mais ce transfert est suspendu à une remise en état préalable qui coûterait 20 MF, pour 10 km de tapis endommagé au niveau de la structure.

Dans le département du Val de Marne, la politique d'entretien routier est largement inadaptée à la réalité. En effet, les règles de calcul théorique de la dotation, par application des ratios de la direction des routes, ont conduit en 1997 à allouer une enveloppe de 56 MF pour les voies rapides urbaines (VRU) et 6 MF pour les routes nationales. Or la DDE est contrainte d'accorder un montant de 15 MF aux routes nationales, au détriment des VRU, car une bonne partie d'entre elles, quoique fortement sollicitées, n'ont pas fait l'objet de travaux depuis 20 ans.

Selon la direction des routes, pour l'ensemble du pays, 7 000 km de RNO non renforcées sont menacés en cas d'hiver particulièrement rigoureux.

2°) Les crédits alloués aux dépendances et aux équipements sont structurellement inférieurs aux besoins, ce qui au plan local entraîne de sérieuses difficultés. La Cour a notamment relevé les déficiences du suivi phytosanitaire des arbres, les lacunes du débroussaillage dans les départements exposés aux feux de forêt ou encore les risques liés à l'insuffisance des protections contre les chutes de pierre. La gestion des tunnels pose aussi de réelles difficultés aux services, les dotations budgétaires calculées par le centre d'études des tunnels (CETU), ne répondant pas toujours aux réalités locales.

En effet, les crédits alloués aux dépendances diminuent selon le classement des voies, comme cela est le cas pour les chaussées. Le tableau suivant présente le montant des dotations « dépendances et équipements » par type de voie ¹³⁵ en 1997 :

Dotations budgétaires KF/km	VRU	VCA	GLAT 2, 3, 4 voies	GLAT 2x2 voies	RNL 2, 3, 4 voies	RNL	RNO 2, 3, 4 voies	RNO 2x2 voies	Bretelles
Souhaitables	280	48	23	23	23	23	17	17	7
Disponibles	183,5	35	17	21	17	21	9	11	5

Les dotations, étant structurellement inférieures aux besoins, cette situation entraîne de graves difficultés.

Dans le département de la Gironde, les dépenses liées à l'éclairage public représentent une charge considérable pour la DDE : la rocade de Bordeaux longue de 45 km et qui comporte 29 échangeurs est entièrement à la charge de l'État. Le coût de son éclairage représente 4 MF par an, sur une dotation globale qui est en moyenne de 45 à 47 MF. Une telle charge influe sur l'entretien courant : niveau de service diminué pour le fauchage, nettoyage espacé des aires de repos.

Dans le Nord, la gestion des arbres pose un difficile problème : alors qu'une circulaire de 1989 prescrit un suivi phytosanitaire rigoureux, la DDE est dans l'impossibilité de mener une politique préventive de contrôle, au risque de contentieux en cas de chute des plantations.

¹³⁵ VRU : voies rapides urbaines ; VCA : voies à caractère autoroutier ; GLAT : grandes liaisons d'aménagement du territoire ; RNL : routes nationales de liaison ; RNO : routes nationales ordinaires.

Dans le Var, l'importance accrue de l'entretien des dépendances et équipements est soulignée par la DDE : dans ce département exposé aux feux de forêts, faute de moyens correspondants, l'obligation juridique de débroussailler ne peut être satisfaite : sur la RN 98 (Hyères - Cogolin), la dotation de 9 francs au kilomètre par an ne permet pas, en effet, de respecter les prescriptions réglementaires.

Dans le département du Val de Marne, la mission d'inspection générale territoriale du ministère chargé de l'équipement relevait en 1995 que :

- sur un besoin total d'environ 15 MF soit 10 MF de fonctionnement et 5 MF pour l'entretien des installations, le déficit annuel de l'éclairage public dépassait 10 MF : la DDE devait cette somme à EDF qui avait assigné l'État en justice ;

- s'agissant des plantations d'alignement, la DDE n'entretenait pas systématiquement les 2 800 arbres souvent vieux et malades.

Le département de la Réunion se caractérise par une climatologie particulière et la présence de falaises abruptes dominant la principale route nationale appelée « route du littoral ». Les moyens de la « dotation globalisée » ne permettent pas de réaliser les travaux de protection de nature à éviter des accidents, en cas de chute de pierres, aux heures d'encombrement à l'entrée de Saint-Denis.

La gestion des tunnels pose aussi de réelles difficultés aux services déconcentrés. Les circulaires annuelles de la direction des routes prévoient, certes, de prendre en compte ces équipements mais les dotations calculées par le CETU ne permettent pas toujours de faire face aux besoins.

Ainsi en Corrèze, le tunnel de Cornil situé sur la RN 89 entre Brive et Tulle est doté à hauteur de 200 000 F alors que les besoins ont été estimés à 320 000 F par la DDE. En outre, alors que la réglementation exige qu'une batterie-onduleur fonctionne dans le tunnel pour garantir le maintien d'une partie de l'alimentation électrique, ce matériel est en panne : la réparation évaluée à 120 000 F est jugée trop onéreuse, au regard des moyens disponibles.

3°) La politique d'entretien des ouvrages d'art, notamment des ponts, ne semble pas à la hauteur des enjeux. Au plan national, les dotations budgétaires ne couvraient que 35 % des besoins en 1997.

Si la politique de la direction des routes traite normalement en priorité les ouvrages les plus dangereux, les enquêtes d'image qualité

des ouvrages d'art (IQA), qui sont des évaluations très précises de l'état du patrimoine d'ouvrages d'art, pilotées par la direction des routes, révèlent qu'une proportion significative d'entre eux n'est pas dans un état satisfaisant.

L'entretien des ouvrages d'art au niveau local dépend de la programmation établie par la direction des routes : il s'agit d'une politique curative, si l'on excepte les programmes annuels d'entretien et petites réparations d'ouvrages d'art. En effet, la programmation est faite à partir des désordres constatés.

Or, les moyens ne semblent pas à la mesure des besoins pour certains départements urbains.

Dans le département de Seine-St-Denis, les ouvrages d'art subissent une fatigue accélérée des joints de chaussée et des appareils d'appui : la DDE s'interroge sur le « calibrage » des dotations et leur adaptation à la spécificité de l'entretien routier en milieu urbain dense.

Dans le Val de Marne, l'enquête IQA révèle une situation préoccupante : sur 323 ouvrages, 68 % présentent des désordres substantiels : 60 d'entre eux nécessitent des réparations urgentes car ils menacent la sécurité des usagers. 130 autres ouvrages présentent des désordres qui affectent leur structure.

Avec 14 % des ouvrages d'art en état « médiocre » ou « mauvais » en moyenne nationale, une « pointe » à 68 % dans le Val de Marne et des dotations budgétaires qui couvrent 35 % des besoins, la situation des ouvrages d'art et notamment des ponts apparaît préoccupante. S'il n'est pas possible de quantifier des risques pour la sécurité des usagers, la politique de la direction des routes étant en principe de traiter en priorité les ouvrages les plus dangereux, il y a matière à s'inquiéter de l'insuffisante considération apportée à cette question.

4°) Enfin, avec un taux de couverture d'un peu plus d'un tiers en 1997, des réhabilitations et renforcements de sections de voies dont l'état exige un « entretien lourd » ne peuvent être réalisées.

Dans le département du Nord, l'autoroute A 25 (Lille-Dunkerque) est structurellement dégradée : la réhabilitation des 75 km de la chaussée, construite en béton nécessite de mobiliser 300 MF : ce montant est supérieur à la dotation budgétaire consacrée aux « réhabilitations et renforcements » pour toute la France en 1997 soit

250 MF. La dotation « chaussées » de la DDE pour l'entretien « préventif » annuel s'élève, quant à elle, à 45 MF.

En Gironde, les crédits de réhabilitation mis en place se sont élevés à 16,5 MF au cours de la période 1993-1997 : or, la DDE avait été invitée par la direction des routes en 1993 à élaborer un avant-projet sommaire de « programme de réhabilitation » touchant les chaussées, les équipements et les protections phoniques sur les voies rapides urbaines. Ce projet avait été chiffré à 338 MF.

Dans le département du Val de Marne, deux opérations de réhabilitation ont permis la réfection complète de la couche de roulement sur l'A 6a et l'A 86 entre 1995 et 1997. Pour autant, les besoins de réhabilitation sont estimés à 150 MF et la note I.Q.R.N., qui est un « indice » représentant l'état de la chaussée, chute rapidement de 1993 à 1996.

Les réhabilitations et renforcements non réalisés sont donc considérables dans tous les départements.

5°) Compte tenu de la dégradation des chaussées et ouvrages d'art et de l'accroissement des coûts de réhabilitation, le risque est grand pour l'État, comme le montrent les exemples relevés par la Cour, de devoir rattraper dans des proportions significatives le sous-entretien du passé. A cet égard, il faut rappeler qu'entre 1969 et 1988, en application du plan dit « des renforcements coordonnés », celui-ci a dû consacrer plus de 20 MdF à remettre en état le réseau dont l'entretien avait été antérieurement négligé.

II. – Le défaut de cohérence de la politique publique de la route

A. – L'absence de complémentarité entre la politique de l'État et celle des collectivités territoriales

1°) La classification des routes est domaniale. Ainsi, le régime de propriété d'une route est le critère qui permet d'identifier le maître d'ouvrage et, par là, le responsable – État, département, commune – de l'investissement ou de l'entretien et à qui incombe d'en supporter les charges.

Une telle approche présente cependant le risque de conduire à considérer que l'usage et l'entretien des routes diffèrent selon leur

propriétaire alors que les voies qui ont des fonctions comparables requièrent le même type d'entretien et d'exploitation.

Si on se réfère uniquement au régime domanial, rien n'oblige en effet à harmoniser entre le réseau national et départemental les signalisations ou les dispositifs de retenue, ni même, dans le domaine de la gestion de la route, à organiser de manière identique les opérations de délestage ou de viabilité hivernale. Les quelques expérimentations entreprises avec des collectivités territoriales volontaires, pour assurer une meilleure gestion de la sécurité sur certains itinéraires, n'ont concerné qu'une très faible partie du réseau.

La dispersion des compétences et l'absence d'une typologie générale des voies départementales ou communales ont pour conséquence que les routes importantes peuvent n'être pas traitées de la même manière bien qu'elles aient la même utilité et supportent des trafics équivalents.

2°) La répartition des compétences entre l'État et les départements reste inachevée. La Cour a constaté, dès son rapport public particulier de 1992, qu'une part significative du réseau de la voirie nationale n'a pas véritablement d'intérêt national et échappe aux préoccupations de la direction des routes. La juridiction avait suggéré que soit menée une réflexion sur l'intérêt de concentrer les financements de l'État au profit des itinéraires de transit national et communautaire.

Une forte proportion du patrimoine routier national non structurant voit en effet son entretien préventif différé. Mais la politique de déclassement, dont l'objectif est de remettre ces voies aux départements, est actuellement très ralentie, faute des moyens financiers qui permettraient de transférer en bon état les routes assurant une desserte locale.

3°) Au-delà du régime de domanialité, il est anormal que le réseau routier dans son ensemble n'obéisse pas à une réelle cohérence fondée sur le trafic et le rôle fonctionnel des routes. Des normes techniques communes à l'État et aux départements n'ont pas été définies et malgré quelques expériences limitées de coopération, le savoir-faire et des outils tels que les images qualité ne sont que faiblement partagés. Leur confinement au seul réseau national est critiquable.

B. – L'éclatement de la gestion de la politique de la route au niveau de l'État

1°) Entretien et exploitation, notions que, du reste, les logiciels de suivi de l'activité des DDE ne distinguent pas clairement, constituent les deux faces d'une même politique qui répond à deux objectifs : conserver le patrimoine et garantir sécurité et confort à l'utilisateur. Par exemple, les opérations les plus élémentaires comme le fauchage des accotements sont des opérations mixtes qui assurent la visibilité de l'utilisateur.

2°) Or, la fonction d'exploitation est éclatée entre la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR).

Le principe général est de confier à la DSCR la responsabilité et la prise en charge de toutes les tâches d'exploitation. Mais la direction des routes est chargée de l'éclairage public, de la gestion des équipements des tunnels et surtout de la viabilité hivernale qui font bien partie de la fonction « exploitation ». De même, lorsqu'une route nouvelle est construite, la direction des routes finance dans le cadre de ses investissements neufs les équipements d'exploitation tandis que la DSCR supporte en principe la charge du fonctionnement et de la maintenance de ces équipements.

Même pour les équipements d'exploitation, la DSCR qui n'est compétente qu'en matière « d'exploitation dynamique » c'est-à-dire, par exemple, la signalisation verticale telle que les feux tricolores ou les panneaux de directions, n'est pas chargée de la signalisation au sol.

Dans les services déconcentrés, la compétence « exclusive » résiduelle de cette direction est en pratique financée partiellement sur le budget des routes, en raison de la faiblesse des dotations du fascicule budgétaire de la sécurité et de la circulation routières.

C'est donc en vain que l'on cherchera une cohérence de l'action publique dans ce secteur dans lequel deux directions d'administration centrale mènent leur propre politique, les démarches entreprises, comme le schéma directeur d'exploitation de la route (SDER) de la DSCR - classification du réseau pour l'« exploitation » - et les circulaires annuelles de la direction des routes, pouvant être contradictoires.

III. – Les moyens mobilisés face aux enjeux

A. – La structure et la définition de la dépense publique

1°) Les dépenses d'entretien et d'exploitation sont dispersées entre différentes sections budgétaires, ce qui ne permet pas de donner une vision claire des moyens globaux alloués. La distinction entre les dotations du budget des routes et certains chapitres du budget de la sécurité routière n'est ni opérationnelle car l'entretien et l'exploitation s'interpénètrent au plan local, ni claire car le budget des routes assure la charge d'une partie de l'exploitation.

2°) L'imputation en dehors du budget général de l'État, sur des comptes d'affectation spéciale, le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) et le fonds pour l'aménagement de la région de l'Ile-de-France (FARIF), de dépenses d'entretien, ce que la Cour estime non conforme à la vocation de ces comptes spéciaux du Trésor, a contribué aussi à cette dispersion des moyens.

Sur ce point, la Cour a pris acte de la suppression du FARIF en loi de finances 2000. Elle a aussi constaté le reclassement, bienvenu, au budget général, des dotations d'entretien inscrites en 1998 et 1999 au FITTVN.

3°) Au sein même du budget des routes, la nomenclature budgétaire adoptée brouille la lisibilité des moyens consacrés à la politique d'entretien routier. Depuis un reclassement de crédits intervenu en 1997, les moyens des services inscrits au titre III du budget se limitent à l'entretien « courant » mais excluent l'entretien « préventif » c'est à dire le renouvellement des couches de roulement des chaussées, imputé au titre V relatif à l'investissement, qui ne devrait comprendre que des dépenses en capital. Or ces dépenses, dites d'entretien « préventif » sont en réalité des dépenses ordinaires, correspondant à des actions répétitives. Du reste, les autorisations de programme y sont pratiquement égales aux crédits de paiement ce qui laisse penser qu'il s'agit bien de dépenses ordinaires.

D'autre part, au titre V, les dépenses de renforcement et de réhabilitation des chaussées sont imputées sur le chapitre normalement dévolu aux investissements alors qu'il s'agit de dépenses d'entretien lourd qui devraient être reclassées au chapitre consacré aux dépenses d'entretien en capital.

4°) La connaissance des besoins est aussi insuffisante. La direction des routes a mis en place des outils tels que l'image qualité du réseau national (IQRN) qui constitue un progrès dans la connaissance de l'état physique du réseau mais n'indique pas la cause des dégradations constatées et ne sert que très marginalement à définir les besoins budgétaires des DDE.

Il n'existe aujourd'hui aucun texte ni aucune méthode permettant de présenter une comptabilité patrimoniale de l'entretien routier qui serait de nature à fonder les besoins de crédits sur des bases explicites et permettrait, par le calcul d'un taux de retour sur investissement réaliste, de mieux arbitrer entre investissement et entretien.

Une approche patrimoniale adaptée au cas des routes nationales aurait pour avantage de faire apparaître une évaluation des dépenses futures certaines : charges d'entretien et d'exploitation des routes, y compris les grosses réhabilitations. Elle éviterait, grâce au calcul d'un amortissement, de devoir faire face inopinément aux surcoûts résultant de dégradations incontrôlées.

B. – Les moyens financiers, humains et matériels

1°) Les dotations budgétaires allouées ne permettent ni d'enrayer le processus de dégradation du patrimoine routier national, ni de satisfaire les besoins de l'exploitation. Pour le contrôle de la Cour, les services concernés ont produit des estimations de ce « manque budgétaire ».

La direction des routes a chiffré les besoins supplémentaires à 500 à 600 MF par an pour les crédits d'entretien courant et préventif, 450 MF par an pendant dix ans pour la rénovation des ouvrages d'art et entre 450 et 550 MF par an pendant dix ans pour le renforcement et la réhabilitation des chaussées et équipements. Compte tenu de ces besoins supplémentaires, les besoins globaux peuvent ainsi être évalués à 4,7 MdF (716,51 millions d'euros). Le différentiel avec les crédits votés qui était de 1,5 MdF en 1997 par rapport à des crédits votés de 3,2 MdF a été réduit à 1,2 MdF en 1999 par rapport à des crédits votés de 3,5 MdF. Ce chiffre reste malgré tout élevé.

Ce chiffrage est fondé sur la généralisation de l'entretien préventif à tout le réseau y compris les routes nationales ordinaires. La dotation consacrée aux ouvrages d'art permettrait de remettre à niveau les ouvrages existants et de répondre aux normes techniques qui

prescrivent un coefficient de maintenance de la valeur à neuf des ouvrages. La réhabilitation de toutes les sections de chaussées les plus dégradées selon les enquêtes image qualité du réseau routier national (IQRN), serait également possible.

De son côté, la DSCR estime le manque budgétaire pour le fonctionnement et le renouvellement des équipements d'exploitation, dont elle assure la gestion, à 300 MF en 1999 alors que ses crédits d'exploitation s'élevaient à 326 MF dont 147 MF pour le fonctionnement et 179 MF pour l'investissement.

La Cour souligne qu'il y aurait un grand intérêt à considérer ces besoins supplémentaires et, s'ils étaient jugés certains, à les satisfaire afin d'enrayer le processus de dégradation du patrimoine routier, d'assurer la sécurité des usagers mais aussi et surtout d'éviter des rattrapages ultérieurs plus coûteux pour les finances publiques.

2°) Compte tenu de la réduction des effectifs et du maintien par le ministère de l'organisation territoriale actuelle de ses services déconcentrés, la Cour a constaté que les moyens humains de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales étaient arrivés à un seuil critique.

Depuis 1990, la baisse des emplois budgétaires des agents de travaux se traduit sur le terrain par une diminution réelle du nombre des agents. L'administration a pu s'adapter en partie à ces contraintes grâce au développement de subdivisions spécialisées et à la fonctionnalisation croissante des activités d'entretien et d'exploitation.

La réduction des effectifs pourrait cependant créer de sérieuses difficultés dès lors que les services déconcentrés restent fondés sur une territorialité forte. Un certain nombre de centres d'exploitation n'ont plus que cinq agents, ce qui correspond au strict minimum : à la moindre indisponibilité, la permanence du service public n'est plus garantie. La viabilité hivernale est parfois assurée en situation limite en multipliant astreintes et horaires particuliers de service.

Si les effets cumulés de la directive communautaire sur le temps de travail et de la mise en place de la réduction du temps de travail dans la fonction publique ne sont pas évalués au cas particulier de l'entretien et de l'exploitation afin que les moyens de maintenir la qualité du service public soient définis, la situation, de tendue, peut devenir très critique.

3°) S'agissant des moyens immobiliers, la mise en œuvre d'une politique mieux organisée, combinant restructuration du réseau et mise aux normes ne peut plus être différée.

Les 4 000 centres d'exploitation de l'équipement sont l'expression même de la « territorialité », principale caractéristique du ministère. Au nombre de trois en moyenne pour chacune des 1 300 subdivisions, ils sont des lieux de stockage des matériaux : sel de déneigement, concassés etc, et de garage des engins.

Or, la Cour a constaté la grande vétusté d'un certain nombre de centres. Leur entretien est, en effet, doté à hauteur de 40 MF par an alors que le coût de réalisation d'un centre « neuf » s'élève à près de 10 MF. L'étonnante disproportion entre les moyens d'entretien et la masse des centres explique l'état de grande vétusté qui les caractérise souvent.

Dans le Nord, les centres d'exploitation récents, comme ceux liés à la subdivision autoroutière de Lille-Lesquin, sont en bon état car ils ont été financés dans le cadre des projets d'investissement. En revanche, le centre d'exploitation de la subdivision d'Haubourdin était dans une situation de délabrement avancé.

Dans le Var, 70 % des centres sont dans un état de vétusté extrême et les normes légales d'hygiène et de sécurité ne sont pas respectées. En désespoir de cause, la DDE tente d'obtenir du département qu'il prenne en charge partiellement les travaux.

En Corrèze, la restructuration des centres est à l'ordre du jour : avec trente centres (dont cinq pour la subdivision de Brive-Nord et autant pour la subdivision de Brive-Sud), la DDE essaie « d'échanger » une diminution du nombre contre la construction de centres modernes. Cette volonté se heurte néanmoins à des obstacles politiques, syndicaux et financiers.



L'enquête de la Cour confirme ainsi que l'État devrait se préoccuper davantage de l'entretien de son patrimoine routier. A cette fin, il conviendrait en priorité que cette mission soit définie par des directives qui en précisent les objectifs et les modalités de mise en œuvre. En s'appuyant sur une meilleure appréciation des besoins et des dotations supplémentaires pour les satisfaire, ces documents de portée stratégique permettraient de répartir les moyens financiers, humains et matériels disponibles et, en particulier, de choisir l'organisation territoriale des services la plus adaptée aux orientations retenues. Ainsi, serait définie une politique globale dans un secteur essentiel de l'action publique.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris connaissance avec un intérêt particulier du projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur l'entretien du réseau routier national. Ce texte présente une approche à la fois analytique et temporelle et suggère des pistes d'évolution. Il appelle les observations suivantes :

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse de la Cour sur l'importance de l'entretien routier.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considère, comme la Cour, que la politique d'entretien du patrimoine routier doit répondre à deux objectifs : d'une part assurer aux usagers un service de qualité, en particulier en matière de sécurité, et d'autre part optimiser la dépense publique dans le temps, notamment pour éviter d'avoir à faire face dans le futur à des rattrapages coûteux.

A cet égard, il faut souligner que les crédits de l'agrégat « entretien et réhabilitation du réseau routier national » (dépenses ordinaires et autorisations de programme) sont passés de 2,75 MdF en 1993 – année correspondant à l'achèvement du programme de mise hors gel du réseau national initié en 1969 – à plus de 3,6 MdF en 2000. De surcroît, les crédits d'entretien n'ont été l'objet d'aucune « régulation » dans les dernières années

Ce rééquilibrage de la dépense publique au profit de l'entretien correspond probablement à une nécessité, même si le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne dispose pas d'outils d'évaluation communs avec le ministère de l'équipement permettant de suivre l'état du réseau, de mesurer le niveau de qualité de service et d'optimiser dans le temps l'allocation des crédits.

Pour l'essentiel, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pu, dans la période récente, accompagner la réorientation de l'effort en faveur de la préservation du patrimoine alors qu'il avait enregistré dans la période antérieure une priorité forte pour les opérations d'extension du réseau.

L'absence d'outils de suivi du coût budgétaire global de l'entretien de la route affaiblit la portée de l'analyse des moyens inscrits au seul budget des routes.

La Cour souligne que, dans un contexte de rationalisation des choix budgétaires, il serait nécessaire de développer des outils de gestion du patrimoine routier tels que la comptabilité patrimoniale et analytique au sein de l'administration des routes.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage cette analyse. Il estime notamment dommageable que l'estimation du coût complet de l'entretien routier, engagée par le rapport Seligmann, n'ait pas été actualisée et systématisée. Ce rapport évaluait en particulier le coût de l'entretien routier supporté par les services communs de l'équipement à 4 MdF, ce qui illustre l'importance des moyens consacrés à l'entretien, au-delà du seul budget des routes (3,6 MdF au titre de l'entretien routier).

Des outils d'évaluation des coûts d'entretien sont nécessaires, notamment pour mieux arbitrer entre entretien et investissement.

L'amélioration de la gestion du patrimoine routier nécessite la mise en place d'outils de suivi des coûts en capital permettant d'apprécier les besoins de crédits.

Ce souci des coûts en capital devrait d'ailleurs être présent dès la conception des projets afin de donner des bases plus solides aux arbitrages entre investissement et réhabilitation qui doivent désormais prendre une place prépondérante dans le processus de décision pour un réseau arrivé à maturité.

Plus généralement des outils d'analyse et d'évaluation de l'efficacité de la dépense publique sont nécessaires. A cet égard, la mise en place de l'image qualité du réseau routier national (IQRN) constitue un progrès. Encore récent et partiel, l'IQRN ne permet toutefois pas de mesurer l'évolution de la qualité du réseau ni, en l'absence des données nécessaires, d'apprécier le lien entre les résultats et les crédits consacrés à l'entretien.

Cette recherche d'indicateurs de suivi de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience du service public est au cœur de la rénovation des documents budgétaires : afin de favoriser le développement d'analyses coûts/efficacité et de l'optimisation des dépenses dans la mise en œuvre des politiques publiques, cette

démarche cherche à associer à la présentation des crédits budgétaires de tels indicateurs de qualité.

Enfin, l'expression des besoins ne peut faire abstraction de la contrainte pesant sur les moyens. Bien au contraire, cette dernière est un levier puissant d'amélioration du travail des gestionnaires comme le montre la mise en place récente des outils d'allocation des ressources entre les directions départementales de l'équipement (DDE) au sein du ministère de l'équipement.

Les missions, et donc les moyens, des directions départementales de l'équipement doivent continuer à faire l'objet de démarches d'optimisation.

L'organisation des DDE a évolué en vue d'une utilisation plus rationnelle des moyens. Sous le terme de « fonctionnalisation », cette évolution passe par l'organisation des travaux d'entretien suivant une logique d'itinéraire qui implique une mutualisation des moyens et la réorganisation des centres d'exploitation.

Par ailleurs, la disparité des politiques des DDE en matière de « production d'entretien routier » est réelle. Certaines se concentrent sur l'entretien des dépendances et la viabilité hivernale alors que d'autres interviennent aussi sur les chaussées. Une réflexion doit se poursuivre sur le périmètre d'intervention des DDE, fondée sur une connaissance des coûts avec pour objectif d'optimiser, sur la base d'un choix économiquement fondé, la production réalisée en régie et celle sous-traitée à des tiers.

C'est à l'aune de ces changements en cours ou futurs que pourra être mieux appréciée l'évolution des effectifs des services déconcentrés de l'équipement.

L'entretien des routes doit être organisé autour de critères fonctionnels et non strictement domaniaux.

Au-delà de la réflexion sur les outils, la Cour s'interroge sur la cohérence entre la classification domaniale des routes et les fonctionnalités qu'elles supportent.

Les départements gèrent des routes à fort trafic national, voire exceptionnellement international, alors que certaines routes nationales supportent de faibles trafics locaux. La Cour invite à la mise en place d'une politique nationale, fermement pilotée par l'échelon central, associant reclassement de voies, harmonisation des

normes techniques sur le réseau structurant et partage de savoir-faire entre les départements et les services de l'État.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie constate également que le périmètre du réseau routier national résulte essentiellement du partage effectué en 1972 alors que le réseau autoroutier était encore embryonnaire (moins de 1.500 kilomètres en service en 1970) alors qu'aujourd'hui, il représente environ 11.000 kilomètres et nettement plus de la moitié du trafic supporté par le réseau national.

Il est indéniable que, dans ces conditions, l'État assume l'entretien de dessertes locales ce qui n'est optimal ni en terme de service rendu à l'usager ni en terme d'organisation des services publics.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

L'objet de ce rapport relevant de manière substantielle de la compétence du ministère de l'équipement, des transports et du logement, je m'attacherai donc à formuler des remarques sur la deuxième partie consacrée au défaut de cohérence de la politique publique de la route et plus particulièrement, sur l'absence de complémentarité entre la politique de l'État et celle des collectivités territoriales constatée par la Cour.

Cette situation résulterait essentiellement du mode de classification des routes opéré au moyen du seul critère domanial, mais qui permet cependant d'identifier le maître d'ouvrage et partant, le responsable – État, département, commune – de l'investissement ou de l'entretien et à qui incombe d'en supporter les charges.

Je partage, sur le principe, l'analyse de la Cour selon laquelle le défaut de cohérence de la politique routière globale est effectivement susceptible de présenter le risque de conduire à considérer que l'usage et l'entretien des routes diffèrent selon leur propriétaire alors que les voies qui ont des fonctions comparables requièrent le même type d'entretien et d'exploitation. Dans les faits, il s'avère que l'entretien des voies nationales ou départementales est

généralement assuré par les mêmes services techniques, les directions départementales de l'équipement.

Par ailleurs, comme le précise la Cour et au delà de la question de l'éclatement de la gestion de la politique de la route au sein même des services de l'État, il est regrettable en effet que « le réseau routier dans son ensemble n'obéisse pas à une réelle cohérence fondée sur le trafic et le rôle fonctionnel des routes » et ne s'appuie pas par voie de conséquence sur un partage des infrastructures qui découlerait de la vocation des voies à réaliser une liaison structurante de niveau national ou local.

Il est vraisemblable qu'une distinction des routes basée sur le trafic et sur des critères fonctionnels offrirait l'avantage de permettre une organisation plus rationnelle des opérations de délestage et de viabilité hivernale ou d'entretien des ouvrages d'art et, plus particulièrement, des tunnels qui doivent satisfaire à des exigences de sécurité accrues. Le projet de loi sur la sécurité des infrastructures de transports, actuellement en cours de finalisation - projet initié par le ministère de l'Équipement, des transports et du logement et auquel mes services ont été associés - prévoit que les mesures envisagées s'appliqueront indifféremment aux collectivités territoriales ou à l'État.

Enfin, comme le rappelle la Cour, la répartition des compétences entre l'État et les départements reste inachevée et une clarification opérée sur la base des critères précités consisterait, très certainement, à classer certaines voies ou sections de voies départementales dans le réseau des routes nationales et inversement.

Ce constat rejoint les préoccupations de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre MAUROY qui propose dans son rapport « Refonder l'action publique locale » remis au Premier ministre le 17 octobre dernier, dans la proposition n° 52, de « confier aux départements l'aménagement et l'entretien du réseau routier national », en considération du fait que ledit réseau « ne représente plus que 4% de la longueur totale du réseau français et, qu'en outre, les contributions des collectivités territoriales, les régions et les départements, représentent actuellement « 40% du financement des routes nationales non concédées ». En conclusion, le rapport affirme qu'« un nouveau déclassement des routes nationales au profit du réseau routier départemental est envisageable ».

Cette question devra être examinée dans le cadre des décisions qui seront prises pour donner suite aux propositions du rapport de M. Mauroy, et après concertation avec l'ensemble des parties concernées.

Réponse du Ministre de l'Équipement, des transports et du logement

La valorisation de l'entretien routier

La politique d'entretien du patrimoine routier

La Cour des comptes observe que l'entretien du patrimoine routier n'a jamais fait l'objet d'une politique définie par un texte stratégique, que les besoins restent insuffisamment précisés.

L'entretien du patrimoine routier national est fondé sur une longue expérience et sur une politique de recherche et de développement qui ont permis d'élaborer des principes techniques et économiques, régulièrement repris dans les circulaires ministérielles annuelles. La caractéristique principale de la politique menée par mon département ministériel est d'être avant tout une politique d'entretien préventif.

Il s'agit de maintenir sur le réseau routier une qualité de service constante et déterminée a priori.

Cette qualité est définie par type de voie, notamment en fonction de leur usage. Compte tenu de la connaissance acquise sur les différents ouvrages (chaussées, ouvrages d'art, etc.) au cours de leur cycle de vie, il a été possible de comparer différentes stratégies d'entretien et ainsi de déterminer la stratégie optimale pour répondre à l'objectif.

Il a alors été possible de calculer les dotations forfaitaires nécessaires pour maintenir la qualité de service prédéterminée. En effet, l'étude de scénarios d'entretien sur 20 ans, déclinés par catégories de voies a permis de définir les différents ratios permettant

de calculer les dotations d'entretien depuis 1992. Une dotation annuelle de 10 francs au mètre carré sur voies rapides urbaines (VRU) permet ainsi de renouveler une couche de roulement de 5 centimètres d'épaisseur, deux fois en 20 ans.

S'il est exact que les moyens actuellement consacrés à l'entretien du réseau routier national sont encore inférieurs aux besoins, la politique mise en œuvre est bien fondée sur l'analyse des besoins et l'affirmation de priorités. Cette politique s'appuie sur :

- une priorité donnée à l'entretien préventif,*
- une évaluation permanente de l'état du patrimoine grâce aux campagnes image qualité des ouvrages d'art (IQOA), ou encore image qualité des routes nationales (IQRN) etc.,*
- la hiérarchisation des différentes liaisons en fonction de leur caractère plus ou moins structurant et de l'importance du trafic lourd supporté.*

La nécessaire modulation des dotations du souhaitable au possible se fait en tenant compte de l'importance relative des différentes liaisons

Les outils IQOA et IQRN permettent d'abord de vérifier la qualité de l'entretien préventif sur les différentes liaisons, de fixer les dotations d'entretien des routes nationales non concédées par département et de définir les programmes pluriannuels de réhabilitation (chaussées, ouvrages d'art, etc.). Les relevés de dégradation faits dans ce cadre sont également utilisés par les directions départementales de l'équipement (DDE) pour programmer les travaux d'entretien.

Ces méthodes et démarches pragmatiques ont montré leur efficacité et ont permis de gérer de manière aussi optimale que possible les budgets alloués à l'entretien du patrimoine routier national. Les ressources affectées à l'entretien et à la réhabilitation du réseau routier national ont permis une amélioration des notes IQRN les plus basses.

Si ces ressources sont insuffisantes, elles sont cependant utilisées de manière rationnelle pour répondre aux besoins les plus urgents.

Le développement et la maintenance du réseau

La Cour des comptes observe que « la priorité a été donnée au développement du réseau au détriment de sa maintenance ».

Cette affirmation mérite d'être nuancée comme le montrent les chiffres suivants (en indice de volume base 100 : 1972) :

Evolution par programme des ressources consacrées au réseau routier national

<i>Programmes routiers</i>	<i>Budget 2000</i>	<i>extrêmes sur la période 1972-2000</i>	
		<i>mini</i>	<i>maxi</i>
<i>Entretien</i>	<i>106</i>	<i>92</i>	<i>123</i>
<i>Réhabilitation</i>	<i>39</i>	<i>19</i>	<i>190</i>
<i>Investissements non concédés</i>	<i>81</i>	<i>49</i>	<i>141</i>
<i>Autoroutes concédées : ressources des sociétés concessionnaires tirées des péages</i>	<i>222</i>	<i>80</i>	<i>288</i>
<i>Total des ressources dont État</i>	<i>123</i> <i>57</i>	<i>65</i> <i>52</i>	<i>124</i> <i>150</i>

Le programme d'entretien financé par le seul budget de l'État a bénéficié à l'intérieur de celui-ci d'une forte priorité puisqu'il se situe à l'indice 106 en 2000, alors que le budget de l'État est à l'indice 57 et les investissements non concédés à 81, bien que ces derniers soient abondés de manière croissante par les concours des collectivités territoriales.

C'est l'investissement dans le cadre des concessions, auquel le budget de l'État ne participait plus depuis 1986, qui a permis le développement de l'effort global d'investissement et le maintien des ressources de toutes origines consacrées au réseau routier national.

S'agissant du programme de réhabilitation-renforcement, sa forte baisse à la fin des années quatre-vingt correspond à l'achèvement du programme de renforcement des chaussées engagé en 1969 qui aura permis de rénover 85 % du réseau routier national au cours de cette période.

L'augmentation récente de cette dotation vise à répondre aux nouveaux besoins de rénovation des chaussées d'autoroutes anciennes

et des ouvrages d'art, dont beaucoup ont été reconstruits après la guerre et au début du programme autoroutier et nécessitent maintenant des interventions lourdes.

La prise en compte des besoins financiers relatifs à l'entretien dans les projets d'infrastructures nouvelles

La Cour des comptes estime que les projets d'infrastructures nouvelles omettent de

prendre en compte les besoins financiers relatifs à l'entretien.

Les besoins financiers relatifs à l'entretien des infrastructures sont pris en considération lors de l'étude des projets par les DDE.

L'instruction annexée à la circulaire du 5 mai 1994, définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissement sur le réseau routier national non concédé prévoit, aux différents stades des études, que soit précisé l'incidence des choix de conception sur les moyens, financiers, matériels et humains, qui seront nécessaires pour l'entretien ultérieur. Ces éléments sont pris en compte dans la définition de l'investissement.

La cohérence de la politique publique de la route

La coordination entre l'État et les collectivités territoriales

La Cour des comptes remarque que l'action de l'État est insuffisamment coordonnée avec celle des départements et pose la question d'une participation financière des régions et autres collectivités territoriales à l'entretien « lourd » du réseau routier national dans le cadre des contrats de plan État régions (CPER).

Ces collaborations se situent dans un cadre clair et respectueux des compétences de ces collectivités. La volonté de l'État de ne pas transférer aux régions et autres collectivités les charges qui lui reviennent au titre de l'entretien du réseau routier national a été constamment réaffirmée. C'est ce principe qui conduit à limiter les participations négociées avec les régions dans le cadre des CPER aux investissements de capacité ou qualitatifs (sécurité, bruit, ...).

De même, à l'exception des dispositions touchant à la sécurité, le ministère de l'équipement, des transports et du logement, soucieux

de respecter le principe de libre administration des collectivités locales, ne croit pas devoir imposer à celles-ci des normes destinées à homogénéiser les niveaux de confort offerts aux usagers sur les différents réseaux.

En outre, l'inscription d'opérations d'entretien dans les CPER ne dépend pas de la seule volonté de l'État. Les régions peuvent estimer que leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire ne justifient pas leur intervention dans le domaine de l'entretien des routes nationales. Certaines régions ont, toutefois, consenti à cofinancer des opérations lourdes de réhabilitation de chaussées routières en zones urbaines, dans la mesure où ces opérations contribuaient à réduire les nuisances sonores pour les riverains.

Le METL développe dans le cadre de la politique nationale des routes les actions nécessaires pour garantir la sécurité des usagers et assurer l'interopérabilité des réseaux.

Sur le plan technique, il est à l'origine de la mise en place du comité français pour les techniques routières (CFTR) organisme rassemblant les partenaires publics et privés de la communauté routière qui permet le partage et la progression des savoir faire. Par ailleurs, le réseau technique du ministère anime différents clubs aux échelons nationaux et régionaux pour favoriser la diffusion des connaissances.

L'imputation des dépenses d'entretien routier

La Cour des comptes critique l'imputation sur des comptes d'affectation spéciale de dépenses d'entretien, ainsi que la nomenclature budgétaire relative à ces programmes.

Ainsi que la haute juridiction l'a constaté, les dépenses d'entretien antérieurement imputées sur les comptes d'affectation spéciale ont été reclassées comme elle le souhaitait sur le budget général. Par ailleurs sur ce dernier, les dépenses d'entretien seront, à compter du budget 2001, rassemblées sur deux chapitres seulement destinés, d'une part, à l'entretien courant et, d'autre part, à l'entretien préventif et aux travaux de réhabilitation.

L'articulation de l'action de la direction des routes (DR) et de la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)

La Cour des comptes observe que la fonction d'exploitation est éclatée entre la DR et la DSCR.

Or, l'ajustement des répartitions de compétences entre la DR et la DSCR a résulté de réflexions engagées fin 1992 sur la déconcentration et la simplification administrative à la demande du Premier ministre, auxquelles les services déconcentrés ont été associés. Cet ajustement a été guidé en particulier par le souci d'une meilleure lisibilité par les services extérieurs des domaines d'intervention respectifs des deux directions.

Le principe général est de confier à la DSCR la responsabilité et la prise en charge des tâches d'exploitation, à l'exception de la viabilité hivernale, de la gestion des équipements des tunnels et de l'éclairage public, la DR assurant, quant à elle, l'entretien du réseau routier national, patrimoine de l'État. La nouvelle répartition a pris effet le 1er janvier 1994 suivant le document joint en annexe technique.

Chaque direction est chargée du financement tant en investissement qu'en fonctionnement des dépenses relevant de son domaine de compétence sauf deux exceptions : l'entretien courant et les opérations nouvelles. Il est exact qu'il peut être difficile d'identifier a priori et exhaustivement les interventions concrètes et donc les dépenses, qui relèvent soit de l'exploitation soit de celles de l'entretien.

En effet, il peut exister une interdépendance opérationnelle entre les deux domaines.

C'est pourquoi la mise en œuvre de la politique d'entretien et d'exploitation s'effectue à l'échelon déconcentré des DDE, qui coordonnent la remontée des besoins aux directions d'administration centrale et assurent la cohérence opérationnelle entre l'entretien et l'exploitation du réseau national dans le cadre des critères d'analyse techniques et économiques arrêtés de façon concertée au niveau central, y compris pour l'optimisation des moyens en personnel.

Les moyens humains

La Cour des comptes souligne la réduction des effectifs consacrés à l'entretien et l'exploitation de la route, qui pourrait

occasionner de réelles difficultés si le principe d'une implantation territoriale forte demeure.

En effet, les effectifs d'agents d'exploitation ont été réduits de 6644 emplois depuis 1986. Cette réduction des effectifs a pu être assumée grâce aux efforts de modernisation et de réorganisation des services, par le développement de subdivisions spécialisées notamment.

Mais ces efforts rencontrent aujourd'hui des limites, ainsi que le remarque la haute juridiction, d'autant plus que les réorganisations à mettre en œuvre devraient en priorité compenser la réduction de l'intensité du travail en période hivernale pour respecter, sauf dérogation justifiable, les temps de repos minimaux des agents. Une circulaire des directeurs de la DPS, de la DR et de la DSCR vient d'ailleurs de recommander aux services de respecter ces règles de temps de travail pour l'organisation de la viabilité hivernale.

C'est dans ce contexte que la création de trente emplois d'agents d'exploitation des travaux publics de l'État est prévue dans le projet de loi de finances pour 2001.



En conclusion, la politique de l'entretien routier, au sens large, y compris la sécurité de la route, est au cœur de la politique nationale des routes que mon département ministériel développe. Il s'agit à la fois de :

- tenir compte de la décentralisation, de la déconcentration et de leur approfondissement ;

- rechercher la cohérence des réseaux routiers par la diffusion d'un corps de doctrine technique adapté ainsi que par l'amélioration du dispositif d'écoute des usagers et de prise en compte de leurs besoins notamment en matière de sécurité ;

- améliorer la conduite des projets et des processus de décision en cohérence avec les schémas de services et dans une logique de développement durable.