

## **Les réformes de l'ingénierie publique aux ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture et la réorganisation de l'entretien du réseau routier national**

*Au début de l'année 2007, la Cour a adressé au ministre chargé de l'équipement trois référés portant deux activités majeures des directions départementales de l'équipement (DDE), l'entretien du réseau national routier et de ses ouvrages d'art et l'ingénierie publique pour le compte de l'Etat (particulièrement leur rôle de service constructeur pour d'autres ministères) et le compte des collectivités territoriales (dite ingénierie pour compte de tiers. Cette dernière est partagée avec le ministère de l'agriculture auquel a été adressé le référé concerné.*

*Au ministère de l'équipement, les contrôles ont été effectués en même temps qu'était engagée la profonde réorganisation des services extérieurs de ce ministère liée à la nouvelle phase de décentralisation du réseau national routier et la mise en œuvre la LOLF. La réorganisation du ministère a, à titre principal, conduit au recentrage des DDE sur quatre grandes missions prioritaires : aménagement et urbanisme, logement, politique de la ville et construction, environnement et risques, et enfin, déplacements, sécurité des transports et gestion des crises ; simultanément, elle a entraîné la création de nouveaux services déconcentrés dédiés aux activités routières et travaillant désormais dans une logique d'itinéraires routiers : les directions interdépartementales des routes - DIR. Les activités examinées par la Cour, qui relevaient alors des seules DDE, sont donc à présent réparties entre deux types de services extérieurs.*

*Le contrôle conjoint sur les services de l'équipement et de l'agriculture chargés de prestations d'ingénierie publique s'est révélé d'autant plus opportun qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007, huit DDE et DDAF ont fusionné à titre expérimental, dans la perspective éventuelle de la constitution de services techniques départementaux unifiés.*

*Dans ce contexte, les recommandations de la Cour à l'occasion de ces trois contrôles ont été étroitement liées aux divers processus de réforme en cours, afin que ceux-ci puissent au mieux les prendre en compte.*

### **A - La réforme de l'ingénierie publique aux ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture**

La réforme de l'ingénierie publique pour compte de tiers, activité fort ancienne, a été mise en œuvre à partir de 1999 en raison de l'évolution du droit de la commande publique qui, en soumettant les prestations d'ingénierie publique au code des marchés publics et au droit de la concurrence, a contraint les deux ministères prestataires à justifier la détermination de leurs prix en fonction des coûts directs et indirects.

Cette réforme a notamment permis de rompre le lien extra-budgétaire qui existait entre les recettes d'ingénierie publique et la rémunération indemnitaire des agents des deux ministères, réforme demandée par la Cour dans son rapport public particulier de décembre 1999 sur la fonction publique de l'Etat. Elle a également été l'occasion d'identifier, au sein de cette activité, des missions de solidarité et d'aménagement du territoire constitutives d'un service public d'intérêt général au profit des collectivités locales les plus modestes, l'ATESAT (assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire).

*La Cour constate que depuis son référé de janvier 2007, les deux ministères ont engagé ou annoncé des actions qui vont dans le sens de ses recommandations et qu'il conviendra d'apprécier ultérieurement.*

**La Cour avait recommandé de renforcer le pilotage de l'ingénierie publique au plan local grâce à la définition de véritables stratégies communes aux deux ministères, et en veillant à améliorer le soutien aux politiques publiques grâce à la réorientation des prestations d'ingénierie publique en faveur de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.**

En ce domaine, les ministères ont mis en œuvre de nouveaux dispositifs pour favoriser l'existence d'une démarche unique de l'Etat dans les départements. Des notes méthodologiques ont ainsi été produites afin d'élaborer au niveau départemental de nouvelles stratégies locales conjointes aux deux ministères. Des grilles d'analyse et de lecture de ces stratégies ont été réalisées pour en assurer le suivi et une synthèse des premiers plans élaborés a été réalisée et transmise aux services.

Le ministère chargé de l'équipement a en outre précisé la stratégie que devaient suivre ses services extérieurs par une circulaire du 29 mars 2007 puis, pour ce qui concerne plus particulièrement l'ATESAT, par une circulaire du 30 avril 2007.

**La Cour avait recommandé de préciser les orientations stratégiques de la gestion des ressources humaines affectées à l'ingénierie publique en veillant à ce que les effectifs consacrés à cette activité diminuent en conformité avec les objectifs de la réforme (maintien d'une taille critique de l'ingénierie publique dans les services, rééquilibrage des effectifs au profit des agents de catégorie A, définition des besoins en compétences).**

En réponse à cette recommandation, le ministère chargé de l'équipement a indiqué qu'il envisageait de rénover les modes d'allocation des agents dans des plans stratégiques régionaux visant notamment à calibrer les effectifs en fonction des besoins des territoires. Plusieurs de ces plans ont été réalisés, qui incluent des scénarios d'évolution des effectifs. Les dialogues de gestion organisés au niveau régional ont déjà été l'occasion de réorienter l'allocation des agents.

Le ministère chargé de l'agriculture a annoncé le lancement dès 2007 d'un plan de formation prioritaire pour l'ensemble des agents assurant des missions d'ingénierie publique afin de redéployer effectivement des agents vers des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il continue d'utiliser un mécanisme d'allocation des effectifs entre services favorisant ceux qui réalisent ce redéploiement.

**La Cour avait recommandé de mieux prendre en compte les coûts dans les prix des prestations d'ingénierie publique afin d'assurer l'équilibre financier de cette activité, conformément au droit de la concurrence.**

Depuis lors, le ministère chargé de l'équipement a annoncé que la redéfinition des modalités de suivi des temps ferait l'objet d'une circulaire spécifique à l'ingénierie publique en 2007 et que les contrôles du conseil général des ponts et chaussées seraient recentrés sur les contrôles internes de suivi des temps, ainsi que sur les services dont les comptes de l'ingénierie publique seraient déséquilibrés.

Le ministère chargé de l'agriculture au sein duquel n'existe aucun système de mesure spécifique des temps étudie la possibilité d'utiliser le logiciel de comptabilisation du ministère chargé de l'équipement, profitant de l'occasion fournie par la fusion en cours de huit DDAF et DDE pour l'expérimenter. En outre, des travaux visant à rapprocher les systèmes d'information relatifs à l'ingénierie publique des deux ministères ont été engagés.

\*\*\*

## **B - Les activités de service constructeur au ministère chargé de l'équipement**

La réforme de l'ingénierie publique et la loi sur les responsabilités et les libertés locales d'août 2004 ont eu des conséquences importantes sur le rôle de service constructeur du ministère chargé de l'équipement au profit des autres administrations.

La Cour a formulé dans son référé principalement deux recommandations.

*Au vu de ces réponses, la Cour regrette que le ministère ne semble pas avoir l'intention de saisir l'occasion donnée par la circulaire de Premier ministre du 2 janvier 2006 et les réorganisations des services déconcentrés de l'Etat pour réorganiser son activité historique de constructions publiques au profit de l'ensemble des ministères et ainsi mettre de l'ordre dans une activité de l'Etat particulièrement foisonnante et consommatrice de personnels.*

**La Cour avait recommandé plus de précision dans le pilotage de cette activité dont les statistiques sont trop globales et présentent d'importantes lacunes, dont la tarification est très hétérogène selon les ministères clients et incompatible avec la mise en œuvre de la LOLF et dont le recouvrement financier est incertain.**

La Cour a constaté que des améliorations étaient intervenues dans le pilotage grâce à de nouvelles méthodes de mesure des temps passés. Si les réflexions sur la tarification et sa compatibilité avec la LOLF n'ont débuté qu'en 2007, une première mesure a consisté à « intéresser » les services prestataires en abondant leur budget de fonctionnement d'une partie (25%) des recouvrements qui en découlent.

**La Cour avait recommandé une meilleure utilisation de ses personnels qualifiés. En effet, ceux-ci ne travaillaient qu'à 40% au profit de l'Etat et dans des tâches parfois subalternes alors que le taux d'intervention du ministère de l'équipement dans les constructions de l'Etat peut être évalué à seulement 20 % et que la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 invitait ce ministère à jouer un rôle moteur de propositions dans les conséquences à tirer pour l'implantation immobilière de l'Etat de la loi sur les libertés et les responsabilités locales d'août 2004.**

Le ministère a précisé que les plus récentes statistiques montrent que le taux d'intervention au profit de l'Etat est passé à 57 %, grâce à une meilleure connaissance des temps passés et à un véritable redéploiement vers des prestations au profit de l'Etat. Il souligne qu'une part d'activité dans le domaine concurrentiel est indispensable au maintien de la qualification de ses personnels, mais que les autres ministères ont tendance soit à se doter de leur propre service de maîtrise d'ouvrage, soit à faire appel à des partenariats public-privé, ce qui réduit d'autant les possibilités d'intervention du ministère chargé de l'équipement.

\*\*\*

### **C - L'entretien du réseau routier national et de ses ouvrages d'art**

*Le contrôle effectué par la Cour en 2005-2006 sur l'entretien des ouvrages d'art dans le cadre de la politique d'entretien du réseau routier national s'est situé à la fois dans le prolongement d'une observation du rapport public de 2000 et dans un contexte profondément bouleversé par la deuxième étape de décentralisation conduisant au transfert de deux tiers du réseau routier national aux départements et à la création de onze directions interdépartementales des routes (DIR) désormais en charge du réseau routier restant national, en lieu et place des directions départementales de l'équipement.*

*Dans son référé, la Cour avait constaté la faiblesse du pilotage au niveau central des services déconcentrés du ministère et les progrès à faire en termes d'efficacité et d'efficacités par ceux-ci. Elle avait formulé en conséquence un certain nombre de recommandations.*

*Depuis le contrôle de la Cour, les actions du ministère chargé de l'équipement, et en particulier celles engagées par la direction générale des routes (DGR) à l'occasion de la complète réorganisation du secteur routier, vont dans le sens des recommandations qu'elle a formulées, sans qu'il soit possible aujourd'hui d'en mesurer la portée réelle.*

**La Cour avait recommandé la mise en place d'un véritable contrôle de gestion sur l'ensemble de l'activité d'entretien du réseau routier national et des ouvrages d'art.**

A l'automne 2006, la direction générale des routes (DGR) avait annoncé la réinitialisation d'une procédure contractuelle, entre direction d'administration centrale et services déconcentrés, grâce au dialogue de gestion engagé avec les DIR dans le cadre de la LOLF. Ce dialogue a effectivement permis à la DGR de passer des contrats de gestion pour 2007 avec les onze DIR, de leur donner des objectifs de résultats et de leur demander des analyses spécifiques par domaine (viabilité hivernale cette année, fauchage et signalisation ultérieurement). La DGR a également engagé une réflexion pour élaborer un outil moderne de suivi de l'activité des DIR. Un bilan en termes de résultats obtenus, de ventilation des moyens budgétaires mobilisés et des travaux réalisés sera dressé par chacune des DIR au début 2008 qui devrait être la première année où la DGR sera en mesure d'effectuer un véritable contrôle de gestion.

**La Cour avait recommandé de mieux prendre en compte l'état réel du réseau et les besoins en entretien pour répartir les crédits entre les services.**

En ce domaine, la DGR a poursuivi en 2007 sa politique de réduction des écarts constatés sur l'état des chaussées par secteur géographique. La programmation budgétaire a intégré des modulations s'appuyant sur les résultats des relevés d'état du réseau, modulations qui seront amplifiées en 2008.

**S'agissant plus particulièrement de l'entretien routier, la Cour avait recommandé la mise en œuvre d'un véritable document stratégique encadrant cette activité.**

La mise au point d'un document stratégique global relatif à l'entretien routier n'a pas encore été réalisée, mais il convient de noter que l'ensemble des travaux actuels sur la mise en œuvre du contrôle de gestion, dont notamment les analyses spécifiques précitées, donneront à la DGR des informations utiles pour l'élaboration de ce document.

**Elle avait également recommandé que la DGR définisse un nouveau cadrage de l'activité de viabilité hivernale.**

La diffusion par la DGR de la version définitive d'un guide méthodologique pour la viabilité hivernale a été programmée pour l'automne 2007. A ce guide seront jointes des fiches opérationnelles sur la coordination des acteurs du service hivernal et la gestion de crise, l'information des usagers de la route et la surveillance routière en période hivernale. La DGR estime que ce guide méthodologique pourra être appliqué dès la saison 2007-2008.

**La Cour avait recommandé que la création des DIR soit mise à profit pour remédier aux faiblesses observées dans l'organisation des DDE** (hétérogénéité et vulnérabilité des compétences des services, partage des tâches insatisfaisant entre les services du siège et les subdivisions territoriales, faiblesses du pilotage et du contrôle hiérarchique, caractère limité du transfert des compétences vers les subdivisions territoriales et relations insuffisantes entre les services constructeurs et les services d'entretien).

La DGR estime que les compétences au sein des DIR ont été renforcées de façon significative, tant aux sièges que dans les districts, même si dans le contexte général de réduction des effectifs, des difficultés apparaissent pour pourvoir certains postes sensibles devenus vacants.

Après une phase de mobilisation pour la mise en place de ces nouveaux services, les efforts portent aujourd'hui sur les nouvelles politiques d'entretien et d'exploitation. Une démarche d'optimisation des pratiques a été mise en œuvre, chaque DIR ayant lancé cinq chantiers visant à assurer une meilleure gestion du personnel, définir des niveaux de service pertinents, optimiser les organisations du travail, évaluer les conditions d'externalisation de certaines tâches. En outre, un travail engagé sur les relations entre les services constructeurs et les services d'entretien devrait aboutir à la diffusion d'une circulaire sur l'investissement routier.

**La Cour avait recommandé de poursuivre les efforts afin de disposer des connaissances technico-économiques nécessaires pour définir des stratégies d'entretien préventif.**

Les réflexions engagées en la matière se poursuivent sur la base des études menées en collaboration avec le réseau scientifique et technique. Les premiers éléments relatifs aux ouvrages d'art de structure « classique » ont conduit à renforcer, dès la programmation 2008, la prépondérance de l'entretien préventif. La suite des réflexions porte en particulier sur les ouvrages d'art de structure « exceptionnelle » dont l'impact peut être significatif en matière budgétaire. Par ailleurs, un nouvel indicateur (3.3 programme 203 Réseau routier national) a été créé dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2008 afin de rendre compte des efforts consacrés à l'entretien du réseau routier national à la fois en termes de maintenance et d'investissement et d'évaluer corrélativement l'évolution annuelle de la dépréciation du patrimoine routier national en résultant.

**La Cour avait en outre recommandé que le pilotage du réseau scientifique et technique du ministère soit renforcé.**

Le pilotage du réseau scientifique et technique a été réorganisé par l'arrêté du 26 février 2007 fixant la nouvelle organisation de la DGR et la circulaire ministérielle du 15 février 2007 fixant les orientations stratégiques du RST.

Dans ce cadre, la sous-direction de la politique routière et du développement de la DGR est chargée de définir la stratégie et les modalités d'évolution du réseau routier national, de coordonner l'élaboration de la politique technique routière et d'assurer, en liaison avec la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST) qui relève du secrétariat général, l'organisation et l'animation des compétences techniques du RST dans le domaine routier. Par ailleurs, la DGR a engagé une enquête auprès des CETE et des DIR, afin de disposer d'une vision des compétences rares en ingénierie routière en 2007 et 2010 permettant notamment de repérer et d'entretenir un haut niveau de compétence dans les services territoriaux.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU  
DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES**

*Je n'ai pas de remarques particulières sur la partie portant sur la réorganisation et l'entretien du réseau routier national. En revanche, les observations de la Cour, relatives aux activités de service constructeur au ministère chargé de l'équipement, appellent de ma part les commentaires suivants.*

*La Cour indique :*

*«Au vu de ces réponses, la Cour regrette que le ministère ne semble pas avoir l'intention de saisir l'occasion donnée par la circulaire du 2 janvier 2006 et les réorganisations des services déconcentrés de l'Etat pour réorganiser son activité historique de constructions publiques au profit de l'ensemble des autres ministères et ainsi mettre de l'ordre dans une activité de l'Etat particulièrement foisonnante et consommatrice de personnels ».*

*Je souhaite apporter les éléments de réponse suivants :*

*1/ Le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) apporte depuis de nombreuses années son concours aux autres ministères pour leurs opérations de constructions publiques.*

*Malgré les contraintes très fortes sur les effectifs du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », le MEDAD a clairement indiqué dans la circulaire portant sur l'ingénierie d'appui territorial de mars 2007 que les missions de constructions publiques pour les autres ministères étaient prioritaires et augmenté les moyens consacrés à cette activité par ses services déconcentrés malgré les réorganisations.*

*Le MEDAD intervient dans le cadre de protocoles négociés avec les différents ministères. Ces protocoles ne comprennent pas de missions d'appui à la définition de leurs stratégies immobilières ou de l'organisation de leurs moyens. Le MEDAD constate par ailleurs que peu de demandes d'interventions sur la gestion des parcs immobiliers de l'Etat ont été faites auprès des DDE par les préfets ou les autres ministères à la suite de la circulaire du 2 janvier 2006.*

*Le MEDAD ne peut pas prendre seul l'initiative de proposer une autre organisation des services ministériels en charge de leurs programmes immobiliers, ni une rationalisation de leurs moyens. Par ailleurs, France Domaine n'a pas souhaité jusqu'à présent, dans le cadre de sa fonction de propriétaire des parcs immobiliers ministériels, contractualiser avec le MEDAD pour lui confier des missions transversales.*

*2/ A l'occasion des travaux de la Révision Générale des Politiques Publiques, le MEDAD a présenté plusieurs pistes d'évolution de l'ingénierie publique. Les conclusions de cette revue générale ne sont cependant pas encore connues.*

*Les analyses menées dans ce cadre rejoignent les conclusions de la Cour : cette activité est "particulièrement foisonnante et consommatrice de personnels".*

*C'est pourquoi nous souhaitons une réorientation de l'ingénierie publique concurrentielle vers le portage des politiques publiques à haute valeur ajoutée, permettant de concentrer les efforts et les effectifs de l'Etat sur deux priorités :*

*(i) renforcer les équipes de constructions publiques afin d'accompagner les mises aux normes en matière d'environnement et d'accessibilité. En effet, en cohérence avec les travaux du Grenelle de l'environnement, l'Etat se doit d'être exemplaire pour la gestion de son parc immobilier. Dans cette perspective, le MEDAD va mobiliser ses services déconcentrés pour qu'ils apportent leur appui aux maîtres d'ouvrages publics, Etat et collectivités territoriales, pour la rénovation thermique et l'accessibilité aux handicapés de leurs parcs immobiliers.*

*(ii) renforcer la capacité de l'Etat à conduire des politiques d'aménagement et de développement durables des territoires à enjeux, à assurer une prévention efficace des risques industriels, technologiques et naturels, et à faire appliquer le droit communautaire (Natura 2000, REACH, inspection des installations).*

---

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

*La Cour des comptes a analysé avec précision et exactitude la situation de l'ingénierie publique au sein du Ministère de l'agriculture et de la pêche ainsi que les actions engagées pour faire évoluer les conditions d'exercice de cette mission.*

*Les réformes entreprises ont permis de ce mettre en cohérence ces interventions avec les obligations du droit de la concurrence et de recentrer ces missions autour des politiques prioritaires de l'Etat. Conformément aux recommandations de la Cour, des actions spécifiques ont été conduites au cours des derniers mois dans trois directions :*

- le pilotage de l'ingénierie publique, mené conjointement avec le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;*
  - la gestion des ressources humaines, avec un ambitieux plan de formation et une allocation des moyens humains qui favorise les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) s'engageant le plus dans les missions d'assistance et de conseil ;*
  - la prise en compte des coûts dans la tarification des prestations, grâce à l'utilisation d'un outil de mesure du temps expérimenté dans les huit départements où une fusion des DDAF et DDE a été mise en œuvre en 2007.*
-