

**XXIIIe CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE
PARIS 2007**

FRANCE – RAPPORT NATIONAL

SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS - 1

**DÉFIS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE
DU SYSTÈME DE TRANSPORT ROUTIER**

**UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR UN SERVICE
ROUTIER PLUS PROCHE DES CITOYENS ET PLUS
EFFICACE**

Les parties 1 et 2 de ce rapport ont été rédigées par
P. PARISE
Direction générale des routes

La partie 3 a été rédigée par
Y. KRATTINGER
Assemblée des départements de France

RESUME

Le 13 août 2004 était publiée la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales. Cette loi a modifié la répartition des compétences entre l'Etat français et les différents niveaux de collectivités territoriales. Dans le domaine routier, elle a conduit à transférer en janvier 2006 aux départements français environ la moitié du réseau routier national. 30 000 agents de l'Etat sont également concernés par des mises à disposition ou des transferts aux départements. Ces transferts importants répondent à la volonté constante des gouvernements français d'améliorer la gouvernance par application des principes de subsidiarité et de libre administration des collectivités territoriales. L'application de ces principes s'accompagne de l'affirmation d'une mission incombant à l'Etat visant à assurer la cohérence des réseaux routiers, dans un souci de sécurité et de libre circulation des biens et des personnes. L'Etat et les départements se doivent donc d'inventer des modes de coopération nouveaux.

Les transferts de routes et des personnels correspondants aux départements ont pour ambition de permettre à chaque niveau de collectivité concerné d'être plus performant dans les politiques menées en termes de gestion financière et de service rendu aux usagers. La maîtrise de l'ensemble du maillage local en infrastructures et en services techniques par les départements permet une meilleure adaptation au territoire des politiques d'aménagement locaux, avec une écoute renouvelée et enrichie des citoyens et des élus. Le recentrage de l'Etat sur un réseau resserré, constitué en grande partie des itinéraires les plus circulés, permet une spécialisation et une professionnalisation de l'organisation des services, par la mise en place de structures dédiées à la route sur des échelles de territoire qui correspondent mieux aux déplacements actuels des usagers.

Pour les départements, le défi à long terme est de réussir à maintenir et développer les compétences techniques des services transférés. Pour l'Etat, le défi majeur consiste à opérer un changement de culture : le réseau routier national étant arrivé à maturité, la préoccupation centrale doit devenir son exploitation et non plus son développement.

INTRODUCTION

Depuis l'an 2000, de grands chantiers de réforme administrative sont lancés en France. La loi organique relative aux lois de finances substitue la logique de résultats à l'ancienne logique de moyens. La réforme de l'administration territoriale modifie la répartition des pouvoirs au sein de l'Etat. La nouvelle étape de décentralisation modifie la répartition des compétences entre les différentes collectivités assumant des missions de services publics.

La décentralisation est la réforme qui a l'impact le plus marquant dans le domaine routier. En effet, en transférant une part importante du réseau routier national aux départements et surtout en transférant les $\frac{3}{4}$ des agents de la filière route de l'Etat, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales a conduit à repenser profondément l'organisation des services routiers de l'Etat et les modes de dialogue entre l'Etat et ses partenaires. En particulier, les départements deviennent des acteurs incontournables du monde routier français. C'est pourquoi ce rapport national inclut le point de vue sur la décentralisation de ces nouveaux acteurs, considérant qu'il est riche d'enseignements pour la communauté routière internationale.

1 DECENTRALISATION : UNE NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES

1.1 Organisation administrative et décentralisation

La France est aujourd'hui constituée de trois échelons territoriaux principaux : 26 régions, 100 départements et 36 779 communes. Ces trois catégories de collectivités ont chacune une histoire propre mais qui s'inscrit dans un processus continu d'allègement des tutelles de l'Etat depuis la Révolution française de 1789.

A partir de 1884, un conseil municipal élu au suffrage universel direct règle par ses délibérations les affaires de la commune. Les préfets de l'Etat cessent d'exercer un pouvoir de tutelle sur les communes en 1970.

Les départements sont créés en 1790. A partir de 1871, un conseil général élu au suffrage universel direct gère les affaires du département. Les services déconcentrés de l'Etat cessent d'être l'organe exécutif des départements en 1982.

26 régions de planification territoriale et de développement économique sont créées en 1956. Elles deviennent des collectivités territoriales indépendantes de l'Etat en 1982.

Ce mouvement continu de décentralisation réalisé par des lois successives est symboliquement entériné par une révision en mars 2003 de la Constitution française, qui inscrit dans son article premier que « [L'] organisation [de la République] est décentralisée. »

Les bénéfices attendus d'une organisation décentralisée sont de trois ordres : tout d'abord, une meilleure identification par chaque citoyen de l'autorité responsable et compétente sur chaque politique publique, ensuite, une plus grande proximité entre le citoyen et le responsable, enfin une amélioration de la performance de l'action publique, chaque échelon territorial se spécialisant sur certaines compétences.

1.2 Transfert de 18 000 km de routes aux départements

Ce processus de décentralisation concerne l'ensemble des missions de service public. Dans le domaine routier, jusqu'en 1972, le réseau routier national comportait environ 81 000 kilomètres. Cette année-là, 53 500 km ont été transférés aux départements. L'action de l'Etat s'est alors concentrée sur un réseau de 27 500 km assurant les relations entre Paris, les villes françaises de plus de 40 000 habitants et les grands centres internationaux.

Ces trente dernières années, le réseau national issu de ce déclassement a considérablement évolué, notamment par la construction d'environ 10 000 km d'autoroutes, dont 8 000 km sont concédés. Fin 2005, le réseau routier national était ainsi constitué d'environ 38 000 kilomètres.

Mais la longueur de ce réseau n'est pas la raison qui a présidé à la décision d'un nouveau transfert. En effet, ce réseau n'était pas surdimensionné par rapport à celui d'autres pays comparables, puisqu'il se situait - en densité au km² ou pour 1 000 habitants - derrière celui de la Belgique, de l'Italie, de l'Allemagne, des Etats-Unis ou du Japon et était comparable à celui de l'Espagne ou de la Grande-Bretagne.

Le transfert des 18 000 km de routes nationales au 1^{er} janvier 2006, par application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est fondé sur le principe constitutionnel de subsidiarité : « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (*art. 72*).

Dès 2002, le Gouvernement marquait sa volonté de franchir une nouvelle étape importante dans la décentralisation en lançant des « assises des libertés locales », réunions organisées par chaque préfet de région réunissant tous les niveaux de collectivités et la société civile afin de débattre des compétences dont l'exercice pouvait être confié à un niveau plus proche du citoyen. L'un des objectifs affichés était de renforcer les pouvoirs des régions, collectivités sur lesquelles la France doit s'appuyer pour assurer son dynamisme dans l'Union européenne. Les départements sont en effet trop petits en termes de population, de territoire et de puissance économique comparativement aux collectivités territoriales des pays européens voisins.

Le transfert d'une partie des routes nationales aux départements n'a donc pas résulté d'un postulat. Il a été l'aboutissement de réflexions et d'échanges à l'occasion desquels d'autres solutions ont été envisagées : le transfert de la totalité des routes nationales aux régions ; le transfert de la compétence d'investissement aux régions couplée au transfert de la compétence d'entretien et de gestion aux départements, par exemple.

Trois grandes décisions ont donc été prises, implicitement ou explicitement, par le vote de la loi.

La première décision est que les compétences de construction, d'entretien et d'exploitation sur une même route ne doivent pas être confiées à des collectivités différentes. En effet, du point de vue de l'intérêt général, les grands choix d'investissement (construction neuve, aménagement du réseau existant ou optimisation de l'exploitation du réseau existant) ne peuvent s'effectuer que sur la base d'une vision globale du fonctionnement du réseau. Du point de vue de technique, une très forte coordination est nécessaire entre les travaux d'entretien, de réhabilitation et les mesures d'exploitation pour engendrer une moindre gêne aux usagers et pour optimiser les financements. Du point de vue juridique enfin, la séparation de ces compétences créerait une interdépendance entre différents niveaux de collectivités qui n'est pas compatible avec l'état actuel du droit sur la notion de maîtrise d'ouvrage et risquerait en outre de contrevenir au principe de libre administration des collectivités.

La deuxième décision est que la collectivité la plus à même de gérer des routes transférées, par application du principe de subsidiarité, est le département, et non pas la région. En effet, en 2005, les réseaux routiers départementaux étaient déjà constitués de plus de 360 000 km. Les compétences de gestion, d'entretien et de construction existaient donc au niveau départemental. Créer cette compétence au niveau régional, pour quelques centaines de kilomètres tout au plus par région, était donc inutile et risquait d'être inefficace.

La troisième décision, sur laquelle nous reviendrons, est que l'Etat doit conserver un réseau dit « structurant », qui assure des fonctions essentielles pour le bon fonctionnement de l'économie nationale.

1.3 Transfert des services : 30 000 agents concernés

Le transfert des compétences juridiques, et donc des responsabilités, doit s'accompagner du transfert des moyens, humains et financiers, d'exercer ces compétences. Ce principe, inscrit dans la Constitution, est un corollaire d'un autre principe fondamental qui est celui de libre administration des collectivités territoriales : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus [...] Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. » (art. 72)

Le transfert des personnels de l'Etat vers les départements a donc été mené en parallèle des transferts de compétences routières et se poursuit aujourd'hui avec le nouveau transfert de 18 000 km de routes, afin que les départements disposent de tous les moyens et compétences techniques pour mener les politiques qu'ils auront votées.

On l'a vu, en 1972, un premier large transfert de routes a été organisé au bénéfice des départements. Mais les services déconcentrés de l'Etat - les directions départementales de l'équipement (DDE) - ont continué à gérer à la fois les routes nationales et les routes départementales et à assurer l'aide technique à la gestion communale, en particulier sur les routes et ouvrages d'art communaux. A la suite de la première grande loi de décentralisation de 1982, en février 1987 a eu lieu le transfert des parties de service des DDE chargées des tâches relatives à la maîtrise d'ouvrage des routes départementales : la programmation, les études, la comptabilité, les marchés, le foncier, le contentieux.

En 1992, les services de l'Etat qui entretenaient et exploitaient les routes départementales ont été mis à la disposition des départements. La loi offrait aux départements le choix entre deux organisations possibles. L'organisation en régime dit « article 6 » maintenait l'unité des services routiers : les mêmes services et les mêmes agents de chaque DDE travaillaient à la fois sur le réseau routier national et sur le réseau routier départemental. La seule modification par rapport à l'organisation antérieure était un décompte du temps de travail, l'Etat et le département s'accordant sur un volume de prestations à réaliser par la DDE sur le réseau départemental. L'organisation en régime dit « article 7 » prévoyait la réorganisation et le partage des services : certains services de la DDE travaillaient exclusivement sur le réseau routier national et d'autres exclusivement sur le réseau routier départemental, sous les ordres du représentant du département bien que placés sous l'autorité hiérarchique du représentant de l'Etat. En 2006, 24 000 agents de l'Etat entretenaient les routes départementales, que leur service soit sous le régime article 6 ou sous le régime article 7.

Ce système transitoire avait été mis en place pour permettre aux départements de s'organiser à leur rythme pour la gestion de leur réseau. 25 ans après, le système prévu par la loi de 2004 et qui entrera progressivement en vigueur d'ici à 2008 prescrit le transfert total des moyens, généralisant ainsi le régime article 7.

En effet depuis le 1^{er} janvier 2006, date du transfert des 18 000 km de routes nationales, les personnels des services routiers des DDE travaillant sur des routes transférées (environ 6 000 agents) sont mis à disposition des départements, sous le même principe que le régime article 6. Durant l'année 2006, les services de l'Etat et des départements se réorganisent afin de permettre une séparation des services et une mise à disposition sous le même principe que le régime article 7. Ainsi, au 1^{er} janvier 2007, tous les services routiers de l'Etat travaillant pour le compte des départements seront entièrement transférés, coupant tout lien hiérarchique avec l'Etat. Enfin, chaque agent pourra se

prononcer sur sa volonté de conserver un statut de fonctionnaire d'Etat ou de rejoindre la fonction publique territoriale.

A l'issue de ce transfert, les départements maîtriseront complètement la gestion du personnel travaillant sur leur réseau en termes de recrutement, de formation, de gestion des carrières, des salaires, de management de proximité et de gestion des priorités. Ils assumeront ainsi la responsabilité pleine et entière de leur action sur leur réseau, ce qu'aucun des deux régimes article 6 et article 7 ne leur permettait totalement.

Il s'agit là d'une évolution majeure pour les services routiers de l'Etat et pour les départements, bien plus fondamentale que le transfert des 18 000 km. En effet, pour les départements, le transfert de routes revient à accroître en moyenne leur linéaire de moins de 5%. Mais en parallèle, ils deviennent en moyenne gestionnaires de 300 agents aux compétences spécifiques à entretenir et développer. Quant aux services de l'Etat, ils géraient en direct environ 390 000 km de routes nationales et départementales avec 41 000 agents. Ils gèreront demain 11 800 km de routes avec 10 000 agents. Ce transfert des services est ainsi l'élément fondamental rendant la réforme des services de l'Etat indispensable.

1.4 L'Etat garant de la cohérence et de l'efficacité du réseau dans son ensemble

Indépendamment de son rôle d'opérateur d'un réseau routier national structurant sur lequel nous reviendrons, la loi a confié à l'Etat la responsabilité de veiller « à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ».

Dans un souci de bonne gouvernance au service des citoyens, des relations fortes doivent être conservées entre les différents gestionnaires que sont essentiellement les services routiers de l'Etat, les sociétés concessionnaires d'autoroutes et les départements. Trois modes relationnels sont à intensifier ou à refonder selon les cas : le partage d'informations, la collaboration et le contrôle.

En matière de sécurité routière, d'exploitation, d'information des usagers et de connaissances statistiques des réseaux et des trafics, l'enjeu est la sécurité des personnes et des biens, à propos de laquelle l'Etat exerce un rôle particulier, même sur les réseaux dont il n'est pas gestionnaire. Lorsque les services de l'Etat géraient à la fois le réseau national et les réseaux départementaux, l'information était partagée de fait. Lorsque les sociétés concessionnaires d'autoroutes étaient des sociétés d'économie mixte, leurs relations avec l'Etat faisaient que ce partage était également évident. La décentralisation d'une part et la privatisation des sociétés d'autoroutes d'autre part ont rendu nécessaire la formalisation par la loi de ce rôle de l'Etat. Les modalités de partage de ces informations sont donc à déterminer dans une stratégie gagnant-gagnant. Par exemple, certains centres d'informations et de gestion de trafic traitent actuellement des données sur des routes appartenant à des gestionnaires différents. Dans certains cas, l'imbrication très forte des réseaux conduira au maintien de ces structures mutualisées.

Actuellement, l'Etat maintient, développe et diffuse les règles de l'art grâce à un réseau scientifique et technique constitué de services techniques centraux, de bureaux d'études et de laboratoires régionaux, et d'établissements publics d'enseignement et de recherche. L'intérêt des différents partenaires converge pour disposer d'une doctrine unique et partagée par tous. Ils s'accordent donc sur deux principes fondamentaux. En premier lieu, le réseau scientifique et technique reste entièrement à l'Etat car sa partition engendrerait une perte collective de savoirs et de savoir-faire. En second lieu, les collectivités doivent

participer à la fois à l'élaboration des programmes de recherche et à la définition de toute norme ou toute règle qui aurait à s'appliquer sur les réseaux départementaux. La mise en œuvre de ce deuxième principe demande d'inventer de nouveaux modes de collaboration pour co-produire et partager la doctrine. Des propositions sont en cours d'élaboration sur l'ouverture des clubs métiers, le rapprochement des deux fonctions publiques, une clarification des processus de production des règles de l'art... Une réflexion doit également être menée par les collectivités afin que leurs représentants dans l'ensemble des structures de travail soient porteurs des besoins et visions des 100 départements. Seule une collaboration étroite et renouvelée entre les départements et entre les départements et l'Etat permettra de maintenir l'homogénéité des pratiques par le partage d'une culture et doctrine commune, sans avoir recours systématiquement à la réglementation et à la normalisation. Cette manière souple de créer des « règles » étant l'un des facteurs qui favorise l'innovation, il serait dommageable pour l'ensemble de la communauté routière française de s'obliger à entrer dans un système de « standard » trop rigide.

Dans son rôle de garant de la libre circulation des personnes et des biens, l'Etat doit veiller à ce que continuent d'exister, en dehors du réseau structurant principal, des itinéraires complémentaires ou de secours permettant d'assurer le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire. Des règles particulières de police de circulation sont ainsi imposées sur ces routes, dont la carte est fixée après avis des collectivités concernées. La loi prévoit que « Les collectivités [...] propriétaires des voies classées comme routes à grande circulation communiquent au représentant de l'Etat dans le département, avant leur mise en œuvre, les projets de modification des caractéristiques techniques de ces voies et toutes mesures susceptibles de rendre ces routes impropres à leur destination. » L'Etat exerce alors ce que l'on appelle un contrôle de légalité : il ne juge pas l'opportunité des projets qui lui sont soumis mais uniquement leur régularité. Si à l'issue de ce contrôle, les services de l'Etat pensent que le projet soumis ne permet plus à la route d'assurer ses fonctions définies par la loi, ils en réfèrent aux autorités judiciaires, indépendantes, qui auront à statuer *in fine* sur la légalité du projet. Ces modalités permettent de concilier à la fois les missions de l'Etat et le principe de libre administration des collectivités.

1.5 L'Etat, opérateur d'un réseau de 20 000 km

La loi du 13 août 2004 indique que « le domaine public routier national est constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national et européen. »

Cette disposition est l'aboutissement d'une réflexion fondée sur le constat que l'Etat gère un réseau hétérogène de routes : d'une part, des routes express et des autoroutes construites ces 30 dernières années, qui assurent l'écoulement des trafics à longue distance ainsi que la desserte des grandes métropoles régionales et des grands pôles économiques ; d'autre part des routes dont la vocation est devenue progressivement plus locale au fur et à mesure que se développaient les grands itinéraires modernes. Les premières forment un réseau dit « structurant » qui assure du point de vue national une irrigation cohérente du territoire. Ce réseau représente environ 2% du linéaire routier français mais absorbe entre 25 et 30 % du trafic.

Ces deux types de voies répondant à des usages différents nécessitent une gestion différente. Sur les itinéraires de grand transit comme les autoroutes par exemple, on observe que les usagers traversent un département en moins d'une demi-heure. Pour exploiter ce type de voie, l'échelle du département n'est donc pas pertinente puisque

l'objectif est d'assurer l'homogénéité de l'entretien et la pertinence de l'information sur l'état de la circulation sur plusieurs centaines de kilomètres. Ainsi, l'Etat reste le niveau de collectivité le mieux adapté pour gérer ces itinéraires dans une perspective d'exploitation menée en temps réel, en profitant pleinement des technologies de l'information que sont les systèmes de navigation embarquée, les radios autoroutières ou encore les affichages des temps de parcours sur panneaux à messages variables.

Si ce constat a été assez bien partagé, le travail de détermination du réseau routier national n'était pour autant pas évident. Un linéaire important de routes pouvait certes être facilement classé dans l'une des deux catégories « route d'intérêt national ou international » ou « routes d'intérêt local », mais il restait de nombreux cas particuliers plus complexes. C'est pourquoi un dispositif de concertation a été mis en place. L'Etat a soumis à l'avis de tous les départements un projet de consistance du réseau routier national après transfert. Ainsi, alors que l'Etat prévoyait de ne conserver que 10 000 km de routes nationales et autoroutes non concédées et 8 000 km d'autoroutes concédées, il conserve, à l'issue de la concertation, depuis le 1^{er} janvier 2006, 11 800 km de routes nationales et autoroutes gérées en régie et 8 000 km d'autoroutes concédées.

2 LES NOUVEAUX SERVICES ROUTIERS DE L'ETAT : POUR UN MEILLEUR SERVICE AUX USAGERS

L'Etat s'est trouvé face à un défi organisationnel de grande ampleur : passer d'une gestion en régie d'environ 390 000 km de routes de tous types avec 41 000 agents à la gestion exclusive du réseau structurant de 11 800 km avec 10 000 agents.

2.1 L'organisation des services routiers avant la réforme

Jusqu'en 2006, les routes nationales sont gérées par les directions départementales de l'Équipement. Ces services de l'Etat exercent des compétences sur des domaines d'activité variés : route, urbanisme, logement, ingénierie publique, environnement et aménagement.

Dans le domaine routier, chaque DDE s'est généralement organisée autour de deux services : un service chargé des investissements et travaux neufs et un service chargé de la gestion du réseau existant. Pour assurer l'entretien et l'exploitation au quotidien, le service de gestion de la route s'appuie sur deux types de structures : des subdivisions spécialisées dédiées à la route et hiérarchiquement placées sous l'autorité du responsable de la gestion de la route et des subdivisions territoriales polyvalentes, qui traitent autant d'urbanisme que de routes ou de logements sur un territoire défini et qui sont rattachées hiérarchiquement à un directeur des subdivisions.

Pour gérer les routes à fort intérêt local, conserver la logique de gestion au sein d'une subdivision polyvalente a du sens, puisque l'enjeu ne réside pas dans l'optimisation de la performance de l'entretien routier, mais bien davantage dans la notion de « guichet unique » : le responsable de subdivision est l'interlocuteur privilégié des élus locaux et des populations sur un territoire donné, pour toutes les questions liées à l'aménagement et au cadre de vie. Cette vision globale et cette connaissance approfondie d'un territoire permet aux DDE d'être pertinentes dans la tenue des observatoires territoriaux, dans l'aide à la réalisation des projets de territoires et elles apportent une valeur ajoutée en ingénierie publique en assistance à maîtrise d'ouvrage. Mais *a contrario*, les DDE ont déjà mis à profit la partition des services en régime « article 7 », quand elle a eu lieu (*cf. supra* §1.3),

pour gérer la plupart des routes à fort trafic de transit dans des subdivisions spécialisées, qui exercent exclusivement des compétences en entretien et exploitation de la route, initiant ainsi le concept de « gestion par itinéraire » sur des routes pour lesquelles les enjeux d'exploitation et de sécurité sont tels qu'ils requièrent une expertise et une professionnalisation des équipes, à tous les postes, de l'agent d'exploitation au responsable de subdivision. La nécessaire réactivité en cas d'incident impose également des chaînes hiérarchiques courtes et claires. C'est pourquoi ces subdivisions sont placées sous l'autorité directe du responsable de la gestion de la route dans la DDE.

Cette double organisation montre les limites de la logique de territoire.

2.2 La gestion par itinéraires du réseau structurant

Une fois le transfert des routes d'intérêt local effectué vers les départements, les subdivisions spécialisées ayant montré toute leur pertinence sur les routes les plus importantes, il était évident qu'il fallait profiter de l'opportunité d'une réforme par ailleurs indispensable pour élever le niveau de professionnalisation de l'ensemble de la filière « route » en abandonnant la logique de polyvalence territoriale au profit d'une logique de spécialisation.

Généraliser les subdivisions routières au sein des DDE n'était pas suffisant. En moyenne, chaque DDE n'aurait eu à gérer que 120 km de routes, la plupart du temps morcelés sur le département. Dans la quasi totalité des cas, les structures à mettre en place n'auraient pas eu la taille critique suffisante pour maintenir le niveau de professionnalisme des équipes, et la taille réduite des structures n'aurait pas permis de créer des postes attractifs.

L'échelle du département n'étant pas adaptée, la réflexion sur l'organisation des nouveaux services s'est appuyée sur deux postulats qui n'ont jamais été remis en cause : l'optimisation du service rendu aux usagers devait guider la délimitation des structures chargées de gestion de la route ; les enjeux d'exploitation du réseau en service seraient prioritaires sur les enjeux liés au développement du réseau pour l'organisation des services routiers.

Optimiser le service rendu aux usagers se décline en plusieurs objectifs. Le premier est d'homogénéiser et d'afficher les niveaux de service en entretien et en exploitation sur un itinéraire cohérent du point de vue des usagers et non pas du point de vue d'un gestionnaire de patrimoine. Le deuxième est de s'organiser de manière à pouvoir apporter aux usagers une information en temps réel sur les dangers ou les perturbations qu'ils sont susceptibles de rencontrer sur leur itinéraire. Ces deux objectifs ont permis de répondre, au cas par cas, à la question « qu'est-ce qu'un itinéraire ? ». Les itinéraires ont été définis grâce à la carte des volumes de trafics permettant de visualiser les nœuds d'échanges et les lignes de transit et grâce aux capacités connues de gestion d'informations des centres existants d'ingénierie et de gestion de trafics (CIGT) qui assurent le suivi et la gestion en temps réel du trafic routier et des mesures d'exploitation. Un troisième objectif, purement organisationnel, est alors entré en ligne de compte pour réunir plusieurs itinéraires dans un même service routier : chaque service devrait présenter une taille critique suffisante pour faire face aux irrégularités de plans de charge et pour permettre la création de structures de définition et de programmation de l'entretien routier.

Ces principes de constitution des itinéraires et des services routiers permettaient évidemment de dessiner plusieurs schémas pertinents d'organisation des services. Un schéma organisationnel bâti en tentant de respecter les limites régionales était crédible,

mais de nombreux itinéraires empiétaient sur la région voisine de plusieurs dizaines de kilomètres, ce qui posait la question des responsabilités hors limites. Finalement, c'est un schéma qui se démarque résolument des limites administratives qui a été retenu par le gouvernement. Le postulat d'optimisation du service rendu aux usagers a ainsi conduit à une remise en cause culturelle majeure : les services routiers ne pouvaient plus s'inscrire dans les limites administratives départementales et régionales qui structurent traditionnellement l'action de l'Etat.

Donner la priorité aux enjeux d'exploitation sur les enjeux de développement du réseau est une remise en cause culturelle encore plus fondamentale. Depuis les années 1950, après guerre, le mot d'ordre était de reconstruire la France, en bâtissant comme en infrastructures. Aménager la France voulait dire construire, l'équiper. L'exemple du développement actuel des réseaux routiers en Chine, tel qu'il fut présenté, avec enthousiasme et fierté, au Conseil de l'AIPCR qui s'est tenu à Pékin en 2005, rappelle l'état d'esprit des ingénieurs français de ces décennies rythmées par les schémas directeurs de construction. Mais le réseau routier français est aujourd'hui arrivé à maturité. L'avenir est, à l'image de ce que font nos voisins du cœur de l'Europe, d'investir dans l'exploitation dynamique des routes existantes. Cette importance nouvelle accordée à l'exploitation s'est en particulier concrétisée dans les arbitrages rendus en termes d'effectifs. L'objectif était de dimensionner les centres d'entretien et d'interventions de manière à homogénéiser, vers le haut, les niveaux de services en surveillance du réseau routier et à effectuer en régie les interventions sur incident et en viabilité hivernale hors période de pointe. Les simulations montrant que le nombre d'agents d'exploitation affectés au réseau routier national après transfert serait insuffisant, 600 postes supplémentaires ont été créés.

La révolution copernicienne qui consisterait à mettre le constructeur au service de l'exploitant n'a pas encore eu lieu, mais déjà, un rééquilibrage a été effectué et l'exploitant n'est plus au service du constructeur. Les futures directions interdépartementales des routes seront des services dont la mission principale sera l'exploitation, ce qui responsabilisera particulièrement sur cette question les hauts fonctionnaires qui seront à leur tête. Il s'agit d'une grande nouveauté de cette réorganisation, et non des moindres. Néanmoins, il reste encore des aménagements routiers à effectuer, et ce pan d'activités n'a pas été négligé dans la réorganisation des services.

2.3 Des compétences renforcées pour le développement du réseau

Depuis plusieurs années déjà émergeait le sentiment que le cumul des fonctions de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre en travaux neufs présentait plus d'inconvénients que d'avantages. Jusqu'à aujourd'hui, en DDE, le service des travaux neufs était investi de cette double responsabilité. Même si la complémentarité de ces deux positionnements permettait des gains de temps en termes de prise de décision et de non formalisation de nombreux points, la formation d'ingénieur des responsables de ces services incitait souvent ceux-ci, culturellement, à privilégier les enjeux techniques sur les enjeux économiques ou sociaux. La diminution des plans de charges dans des structures morcelées a de plus obligé les services à confier des fragments de la maîtrise d'œuvre à des bureaux d'études extérieurs, le métier de maître d'œuvre se trouvant alors transformé en celui de conducteur d'opération, voire parfois exclusivement d'ensemblier.

Trois objectifs ont donc guidé les choix d'organisation pour le développement du réseau : séparer les fonctions de maître d'ouvrage de celles de maître d'œuvre, renforcer la maîtrise d'ouvrage et réorganiser les équipes d'ingénierie en équipe de maîtrise d'œuvre.

Afin de séparer clairement le maître d'ouvrage du maître d'œuvre, ils seront placés dans des structures différentes : les services de maîtrise d'ouvrages (SMO) en directions régionales de l'équipement et les services d'ingénierie (SIR) en directions interdépartementales des routes. Les relations entre ces deux services seront donc nécessairement de type contractuel et formalisées. Ces modalités de travail permettront en particulier aux services de maîtrise d'ouvrage de monter en compétence sur la gestion de contrats de maîtrise d'œuvre.

Le renforcement de la fonction de maîtrise d'ouvrage est d'autant plus nécessaire que les projets routiers se complexifient. Le nombre d'acteurs concernés augmente. La maîtrise du foncier devient problématique sur des territoires souvent fortement urbanisés. Les préoccupations habituelles de tracé et de bon dimensionnement par rapport au trafic attendu se doublent d'exigences de développement durable en termes de respect de l'environnement et de prise en compte des problématiques de développement économique des territoires traversés par les infrastructures de transit. La société civile interpelle de plus en plus les décideurs sur la notion d'utilité publique de nouvelles infrastructures et sur les grands choix d'aménagement, ce qui nécessite une bonne maîtrise de processus divers d'information, de consultation et de concertation, de l'amont des décisions jusque dans les phases très concrètes de chantier.

Afin de répondre au mieux à ces multiples exigences qui fondent la qualité d'un projet routier tout en maîtrisant les coûts et les délais, des services spécifiques de maîtrise d'ouvrage sont donc créés sur l'ensemble du territoire. Il s'agit de structures assez légères incluses dans les actuelles directions régionales de l'équipement. En effet, leur proximité avec les territoires concernés reste un atout majeur, afin de disposer d'une bonne connaissance des principaux interlocuteurs. Leur positionnement au sein des structures traditionnelles de l'Etat, fonctionnant selon les logiques de territoire, permettra de bénéficier de leurs observatoires territoriaux, de leur approche multimodale, de leur vision globale des enjeux de territoire et de leur connaissance des projets de toute nature pour optimiser les projets routiers en les insérant dans les dynamiques d'aménagement.

La réorganisation en cours a prévu d'organiser les missions de maîtrise d'œuvre de manière à ce qu'elles soient mieux remplies qu'aujourd'hui. Ainsi les moyens des bureaux d'ingénierie seront-ils regroupés dans des structures moins nombreuses. De plus l'organisation retenue est une organisation par projets et non pas une organisation hiérarchique classique. Ce type d'organisation permet de mieux faire face aux irrégularités des plans de charges. Il permet aussi aux agents, en se spécialisant dans certains domaines, d'acquérir une plus grande compétence technique. Cette montée en compétence est rendue nécessaire par la complexité croissante des projets. Ces services réorganisés et plus robustes devraient contribuer à l'élévation de la qualité des réalisations.

2.4 Moins d'interlocuteurs pour une meilleure gouvernance

La nouvelle organisation des services routiers de l'Etat se caractérise donc par une spécialisation de l'ensemble de la filière route.

Le nombre de services est également considérablement diminué : 11 directions interdépartementales des routes et 21 services de maîtrise d'ouvrage remplacent ainsi les 100 services de gestion de la route et les 100 services grands travaux.

Cette diminution du nombre d'interlocuteurs et la spécialisation des métiers devraient permettre une amélioration de l'animation de la politique des routes nationales, le dialogue et la confrontation pouvant avantageusement remplacer une animation jusqu'à ce jour plutôt marquée par le manque d'interactivité, les instructions étant données essentiellement de l'administration centrale vers les services opérationnels sous forme de circulaires ou de discours. Dans le meilleur des cas, il était possible de créer des groupes de travail, mais ceux-ci ne renvoyaient pas nécessairement l'ensemble des problématiques et spécificités des différents territoires.

Les facilités de dialogue et la plus grande réactivité possible devraient également permettre une déconcentration plus importante des prises de décisions techniques et financières. Cette déconcentration sera encadrée par un dialogue de gestion plus précis, formalisé et plus individualisé. Celui-ci est d'ailleurs rendu nécessaire par la mise en application d'une autre grande réforme de l'administration qui touche l'élaboration du budget de l'Etat. Celui-ci s'effectue dorénavant sur la base de la justification des moyens demandés au regard des objectifs attendus. Les politiques publiques se déclinent ainsi aujourd'hui en indicateurs de performance. Dans le domaine routier, les indicateurs qu'auront à suivre les futurs services routiers sont, par exemple, le nombre de vies épargnées par la réalisation d'aménagements (neufs ou de sécurité), l'état des chaussées et des ouvrages d'art, le coût kilométrique de construction ou encore le taux de satisfaction des usagers.

Au renouvellement du dialogue interne aux services routiers de l'Etat s'ajoute la nécessaire rénovation du dialogue avec les collectivités territoriales, acteurs publics de premier plan sur la scène routière.

3. LE POINT DE VUE DE L'ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE¹

L'actualité des routes en France implique pleinement les Conseils généraux, au moment où se poursuit le processus de décentralisation de 18 000 km de routes nationales, comprenant un vaste redéploiement de services et de personnels du Ministère de l'Équipement vers les Conseils généraux – 30 000 agents au total. À l'aune d'un nouveau partage de la responsabilité et de la gestion du réseau routier en France entre les acteurs publics locaux et nationaux, les Conseils généraux doivent conforter leur position dans la définition et la mise en œuvre des politiques de transport et d'aménagement du territoire.

3.1 Des maîtres d'ouvrage plus en phase avec les besoins du terrain

La décentralisation dans le domaine routier est conçue selon un principe de subsidiarité, l'État choisissant de se recentrer sur le réseau dit « structurant » de 11 800 kilomètres de routes nationales. Les Conseils généraux, qui géraient déjà un réseau de 360 000 km de routes départementales, reçoivent d'un transfert supplémentaire de 18 000 km. Cela souligne avec force le rôle déterminant que jouent les Conseils généraux dans l'aménagement et la compétitivité des territoires français au travers d'un réseau intermédiaire qui maille l'ensemble du pays, dessert les zones rurales autant qu'il connecte les centres urbains et les grands axes d'échanges entre eux.

La décentralisation pourrait ainsi se résumer à une simple histoire de volume géré et de compétence déjà exercée. Toutefois, le processus de transfert opéré depuis 2004 ne concerne pas seulement le linéaire routier, mais aussi les hommes et les organisations qui entretiennent, sécurisent et développent la route.

Un volet significatif du transfert est l'intégration de 30 000 agents issus des Directions Départementales de l'Équipement vers les services des Conseils généraux. Ces agents, autrefois mis à disposition auprès de la collectivité départementale, vont intégrer de nouveaux services, ce qui a pour conséquence d'entraîner un vaste redéploiement des services territoriaux.

Pour les services des Conseils généraux, la décentralisation implique une réforme de leur présence territoriale, une intégration de nouveaux métiers spécifiques répondant aux exigences de la route. De tels changements nécessitent à leur tour une recherche prospective sur les formations et la pérennisation des spécificités professionnelles et humaines propres à la route. Le savoir capitalisé par l'État en termes de formation et de savoir-faire doit être conservé et partagé au profit de l'ensemble des opérateurs de premier plan du paysage routier en France.

3.2 Redéfinir un nouveau partenariat avec l'État dans le domaine routier

Décentraliser 18 000 km de routes nationales d'intérêt local réduit le réseau actuellement géré par l'État à 11 800 km de routes nationales dont un peu plus de 2000 km d'autoroutes non-concédées. Le transfert parallèle de 30 000 agents du Ministère de l'Équipement, qui pour nombre d'entre eux travaillaient déjà sur le réseau départemental équivaut à une petite révolution pour les services déconcentrés du Ministère de

¹ Partie rédigée par l'Assemblée des départements de France (ADF) qui représente, de manière pluraliste, tous les départements. L'ADF offre aux élus et aux techniciens départementaux les moyens de confronter leurs idées, d'échanger leurs expériences et d'arrêter des positions communes sur les grands dossiers nationaux.

l'Équipement, qui doit repenser à la fois ses interventions mais aussi ses liens avec les collectivités territoriales, tant au plan local que national.

L'importante réforme qui caractérise le Ministère de l'Équipement dans ses Directions déconcentrées ouvre aux Conseils généraux de nouveaux horizons quant à leur présence technique et territoriale auprès des communes et des citoyens. Ces nouvelles responsabilités peuvent s'illustrer par exemple pour :

- l'organisation de la viabilité hivernale, qui implique pour les Conseils généraux d'être à la fois l'organisateur en lien avec l'État, mais aussi un « protecteur » auprès des communes rurales en fournissant un service de déneigement ponctuel et sûr ;
- la sécurité routière, avec la mise en place d'équipements de sécurité sur les réseaux départementaux, la distribution du produit des amendes de police pour les petites communes, l'éducation à la sécurité routière dans les collèges...

Le Conseil général est dorénavant en première ligne pour gérer, moderniser et sécuriser une grande partie du réseau routier français. Le Conseil général, en tant que maître d'ouvrage, revendique des besoins à la hauteur de ses fonctions, notamment de pouvoir disposer des fonctions d'ingénierie indispensables pour assurer la modernisation d'un réseau sans cesse plus complexe. Qu'il s'agisse des revêtements particuliers (routes de montagne, enneigement), des ouvrages d'art, ces éléments militent en faveur d'une expertise partagée au profit des Départements.

La qualité du réseau routier français tient en grande partie au savoir-faire développé par l'État et capitalisé au sein du Réseau scientifique et technique du Ministère de l'Équipement. Ce réseau a bâti toute sa force en étant capable de faire évoluer la doctrine et l'innovation routières selon les besoins du premier maître d'ouvrage public de l'époque qu'était l'État. Aujourd'hui, le partage des contraintes techniques, humaines, financières, font que les collectivités territoriales doivent aussi disposer d'une place importante au sein de ce réseau, sans pour autant que cela signifie un démantèlement de l'unité de la norme routière. La décentralisation pose efficacement la question d'une nouvelle gouvernance dans le champ des transports et de la politique routière.

État et collectivités ne sont désormais plus dans une relation descendante, mais bien partenariale. La décentralisation ouvre un chantier nouveau dans la définition et le pilotage de la politique de la route en France, qui, pour être en prise avec les réalités du terrain, doit tenir compte des besoins exprimés par tous les maîtres d'ouvrage.

3.3 Des collectivités autonomes pour une politique efficace

Passée la question des moyens et du savoir, la décentralisation représente un enjeu financier majeur. Avec 3,2 milliards d'euros d'investissement et 920 millions d'euros de dépenses de fonctionnement en 2005, les dépenses de voirie représentent un des premiers postes budgétaires pour les Conseils généraux.

L'entretien, la gestion et le développement du réseau routier représentent un coût financier pour les collectivités locales. Les maîtres d'ouvrage doivent faire face à plusieurs types de dépenses d'entretien de la route, la gestion des ouvrages d'art qui représente un poste très onéreux, les équipements de sécurité, le développement du réseau... La décentralisation des routes vers les Conseils généraux s'est accompagnée d'un transfert financier très discuté. Toutefois, deux grandes interrogations persistent.

D'une part, celle relative au développement du réseau. La route doit s'adapter aux mutations économiques et sociales de notre temps, elle accompagne autant qu'elle provoque la fixation des lieux d'activité et de peuplement. Ceci suppose pour les Conseils généraux, de pouvoir disposer de capacités d'investissement suffisantes à moyen et long terme. Or, une forte inquiétude demeure quant au devenir de la politique d'investissement routier en France. La fin des procédures contractuelles multi-acteurs (les contrats de plan), la faiblesse des transferts financiers relatifs à l'investissement au regard des besoins du réseau départemental (alors que l'Etat a consacré 80 % de ses investissements ces dernières années sur les 3 % de linéaire lui restant) réduisent les marges de manœuvre des Départements.

D'autre part, et c'est un enjeu plus large de la décentralisation, la compensation financière à laquelle donne lieu le transfert des routes nationales d'intérêt local doit respecter l'autonomie financière des départements. Une compensation par voie de dotation publique rend trop dépendante les politiques routières des Conseils généraux des choix budgétaires de l'Etat. Un débat plus large doit s'ouvrir sur les instruments financiers et fiscaux dont devraient bénéficier les Départements, en adéquation avec leurs nouvelles compétences. Aussi devrait-on réfléchir par exemple sur le reversement du produit des amendes des radars automatiques installés sur les routes départementales, alors que les Conseils généraux eux-mêmes contribuent à la sécurisation des infrastructures...

CONCLUSION

En France, le rôle de l'Etat dans le champ routier est désormais double. Il lui revient d'une part, conformément à la loi, de veiller à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier du pays dans son ensemble. Il est d'autre part responsable des axes d'intérêt national ou européen. Il exerce cette deuxième responsabilité non par principe, mais parce que le niveau national est à l'évidence le mieux adapté s'agissant de la gestion des grands itinéraires.

L'organisation de la République française est désormais décentralisée. L'application de ce principe constitutionnel, qui repose sur l'idée qu'une plus grande proximité entre les décideurs et les citoyens améliore la prise de décision, conduit naturellement au renforcement des pouvoirs des collectivités territoriales. Dans le domaine routier, les départements sont ainsi devenus des acteurs de premier plan avec des responsabilités étendues.

Le transfert aux départements d'un linéaire de routes important et des personnels correspondants a obligé l'Etat à réorganiser entièrement ses services routiers. Il a, à cette occasion, repensé fondamentalement ses logiques d'actions et ses objectifs, tant en matière d'investissement que d'entretien et d'exploitation.

Le choix a en particulier été fait d'appréhender l'infrastructure comme le support d'un service de transport et non plus essentiellement comme un patrimoine à construire. Cette orientation a entraîné de grands changements. Elle a par exemple conduit à concevoir la nouvelle organisation selon une logique de grands itinéraires, en s'affranchissant des limites des circonscriptions administratives traditionnelles. Elle a aussi permis de faire prendre conscience que la définition des projets et l'aménagement du réseau soient prioritairement guidés par les impératifs de maintenance et d'exploitation dont la prééminence doit s'affirmer.

La concomitance de la réorganisation des services routiers de l'Etat et la mise en œuvre d'une nouvelle politique budgétaire, fondée sur la responsabilité des acteurs et la performance a par ailleurs contribué à faire admettre l'idée que la recherche de l'efficacité devait être au cœur du nouveau dispositif.

L'Etat et les départements sont ainsi, chacun de leur côté, engagés dans de profondes réformes. Ils doivent néanmoins mettre en place, conjointement, les outils, les moyens et les coopérations qui permettront d'apporter aux usagers de la route un service cohérent et de qualité.