

GESTION DU PATRIMOINE ROUTIER

20 Septembre 2007 (matin)

COMITÉ TECHNIQUE 4.1

RAPPORT INTRODUCTIF

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	3
MEMBRES DU COMITÉ AYANT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION	3
1. INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	4
2. MÉTHODOLOGIES DE LA GESTION DU PATRIMOINE ROUTIER	5
2.1. Introduction	5
2.2. Meilleures pratiques	6
2.3. Approche de la gestion du patrimoine routier par corridors routiers.....	6
2.4. Orientations futures.....	7
3. PRISE EN COMPTE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE	8
3.1. Introduction	8
3.2. Principaux résultats.....	8
3.3. Orientations futures.....	9
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	10
CONCLUSIONS PROVISOIRES.....	11

RÉSUMÉ

Trois champs d'activité principaux ont été explorés par le comité technique 4.1 au cours de la période, à savoir :

- Une analyse des méthodologies visant à une gestion coordonnée de l'ensemble du patrimoine routier, prenant en compte la performance de l'infrastructure ainsi que la perception des usagers et des riverains.
- Une structure proposée pour l'obtention et l'élaboration d'indicateurs rendant compte de l'état et des fonctionnalités de l'infrastructure routière, indicateurs qui soient intégrables dans un système de gestion globale.
- Les meilleures pratiques permettant de prendre en considération les attentes des usagers et des riverains.

L'objectif principal de la session du comité technique 4.1 est de faire le point sur les meilleures pratiques permettant une mise en œuvre d'une gestion du patrimoine routier.

Les étapes de mise en œuvre, les meilleurs indicateurs à prendre en compte, ainsi que les pratiques en terme de communication avec les décideurs, les usagers et les riverains seront examinés.

Cette analyse fera l'objet de présentations du comité technique et de communications individuelles.

Les présentations et les débats permettront au comité technique 4.1 – en relation avec les participants – de proposer les orientations futures pour l'AIPCR dans le domaine de la gestion du patrimoine routier.

Il s'agit notamment de définir les meilleures pratiques pour passer de la gestion du patrimoine routier considéré axe par axe à la gestion du patrimoine routier d'un corridor.

Les débats seront orientés également sur la gestion du patrimoine routier comme élément du développement durable. Ils permettront de faire le point sur les acquis de la période dans le domaine de la gestion du patrimoine routier et de définir la poursuite des travaux pour la période future.

MEMBRES DU COMITÉ AYANT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION

Claude Morzier, Suisse
Ghislaine Baillemon, France
Tadayuki Tazaki, Japon
Thomas Linder, Allemagne
Tim Gilchrist, Etat-Unis
Osamu Otomo, Japon

1. INTRODUCTION GÉNÉRALE

La gestion du patrimoine routier associe l'ingénierie, les finances, l'économie et les meilleures pratiques commerciales dans le but d'améliorer les décisions d'investissements, ainsi que le flux continu et la gestion de ces investissements. La définition de gestion du patrimoine de l'OCDE pour le secteur routier est la suivante : « Un processus systématique d'entretien, de modernisation et d'exploitation du patrimoine, associant des principes d'ingénierie à des pratiques commerciales et une justification économique solides, et de fourniture d'outils pour encourager une approche plus organisée et flexible de prise des décisions nécessaires pour répondre aux attentes de la population. »

La gestion du patrimoine routier est en fait l'institutionnalisation d'une approche de type commercial (culture) de la gestion de l'infrastructure. Cela implique :

- percevoir les projets et programmes comme des investissements pour des clients spécifiques ;
- surveiller les performances et la valeur du patrimoine routier pour substituer des alternatives de projets et d'investissements ;
- élaborer des stratégies d'investissements à court et long termes, solides et compétitives pour le patrimoine routier actuel et futur.

L'objectif d'ensemble de l'adoption d'une approche de gestion du patrimoine routier est de pouvoir démontrer une gérance prudente du patrimoine. Les décisionnaires-clés ont besoin d'un outil d'aide aux dirigeants qui rassemble l'ensemble des données et informations sur le patrimoine routier et les investissements, leur permettant d'effectuer des compromis stratégiques et de répondre aux questions des politiciens, des clients, des communautés, des groupes de pression et des dépositaires d'enjeux tels que les consultants et entrepreneurs.

Trois champs d'activité principaux ont été explorés au cours de la période, à savoir :

- Une analyse des méthodologies visant à une gestion coordonnée de l'ensemble du patrimoine routier ; il a été notamment examiné comment, dans ces systèmes de gestion, la performance de l'infrastructure en terme de fonctionnalité, ainsi que la perception des usagers et des riverains étaient prises en compte ; les différentes structures de fonctionnement des systèmes de gestion du patrimoine routier et de traitement du concept de gestion par corridors routiers ont été examinées.
- Une structure est proposée pour l'obtention et l'élaboration d'indicateurs rendant compte de l'état et des fonctionnalités de l'infrastructure routière, indicateurs qui soient intégrables dans un système de gestion globale.
- Les meilleures pratiques permettant de prendre en considération les attentes des usagers et des riverains ont finalement été passées en revue.

L'objectif principal de la session du comité technique 4.1 sera de faire le point sur les meilleures pratiques permettant une mise en œuvre d'une gestion du patrimoine routier.

Les étapes de mise en œuvre, les meilleurs indicateurs à prendre en compte, ainsi que les pratiques en terme de communication avec les décideurs, les usagers et les riverains seront examinés.

Les présentations et les débats permettront au comité technique 4.1 – en relation avec les participants – de définir les orientations futures pour l'AIPCR dans le domaine de la gestion du patrimoine routier.

Il s'agit notamment de définir les meilleures pratiques pour passer de la gestion du patrimoine routier considéré axe par axe à la gestion du patrimoine routier d'un corridor.

Les débats seront orientés également sur la gestion du patrimoine routier comme élément du développement durable. Ils permettront de faire le point sur les acquis de la période dans le domaine de la gestion du patrimoine routier et de définir la poursuite des travaux pour la période future.

2. MÉTHODOLOGIES DE LA GESTION DU PATRIMOINE ROUTIER

2.1. Introduction

Le programme de travail a défini la stratégie suivante :

- Identifier et analyser les méthodologies visant à une gestion coordonnée de l'ensemble du patrimoine routier.
- Dans ces systèmes de gestion, examiner comment est prise en compte la performance de l'infrastructure en terme de fonctionnalité (service attendu vs. service rendu ; perception des usagers, etc.).
- Examiner les différentes structures de fonctionnement des systèmes de gestion du patrimoine routier et la mise en oeuvre du concept de gestion par corridors routiers.

Les objectifs découlant de cette stratégie sont les suivants :

- Définir les thèmes nécessaires à la mise en oeuvre de la gestion du patrimoine routier.
- Décrire les différents niveaux de mise en oeuvre dans les divers types de pays (en développement, en transition, développés) et au sein des administrations gestionnaires de réseaux routiers.
- Identifier les difficultés pouvant être rencontrées au cours du développement et/ou de l'intégration des systèmes de gestion.

Ce travail s'appuie sur le rapport « La gestion du patrimoine pour les routes - Une vue d'ensemble » publié par l'AIPCR CT6 en 2005. Ce rapport montre que, même si de plus en plus d'administrations routières s'intéressent activement à la gestion globale du patrimoine routier, il n'existe que très peu d'exemples pratiques de mises en oeuvre fructueuses, et qu'aucune structure de gestion globale du patrimoine routier n'est entièrement opérationnelle. En effet, certains ont encore du mal à admettre le fait que la gestion du patrimoine ne se résume pas à l'achat ou au développement d'un nouveau logiciel sophistiqué. Mais tout cela n'est pas surprenant, car on entend trop souvent parler de « systèmes » de gestion du patrimoine. La gestion globale du patrimoine routier n'est pas un « système », mais une « approche » de gestion des infrastructures consistant en une structure au sein de laquelle différents « systèmes » peuvent fonctionner.

2.2. Meilleures pratiques

La liste suivante de meilleures pratiques a été établie à partir des données fournies par toutes les administrations routières ayant contribué à cette étude :

- La gestion du patrimoine routier doit s'appuyer sur des objectifs et sur des normes.
- Les indicateurs « quantitatifs » sont remplacés par des indicateurs « qualitatifs » pour l'évaluation des pratiques de gestion du patrimoine routier des administrations.
- La gestion du patrimoine routier doit s'appuyer sur des données de qualité (inventaires et état des infrastructures).
- Les budgets sont élaborés à partir des données fournies par les systèmes de gestion du patrimoine routier.
- L'entretien préventif permet de ralentir la dégradation du patrimoine routier.
- Les enquêtes de satisfaction des usagers sont très utiles au développement des programmes de gestion du patrimoine routier.
- La sous-traitance de l'entretien est très courante.
- Les sites Internet permettent d'informer efficacement les usagers.
- Les analyses avantages–coût sont couramment utilisées pour effectuer des compromis (au niveau projet).

2.3. Approche de la gestion du patrimoine routier par corridors routiers

Si l'on considère la gestion du patrimoine routier sous l'angle des infrastructures routières, le programme de gestion du patrimoine routier doit impérativement inclure tous les éléments du réseau routier. Dans le cas d'une approche par corridors routiers, la gestion du patrimoine routier doit donc prendre compte les prévisions d'entretien de toutes les infrastructures.

L'approche par corridors routiers permet cependant d'envisager deux stratégies alternatives :

1. L'approche par corridors routiers peut se mettre en place sous la forme d'un système économique intégré capable d'établir des priorités entre de plus nombreux sous-ensembles du réseau routier, comme par exemple les chaussées et les ponts.
2. L'approche par corridors routiers peut reposer sur le choix stratégique d'une refonte complète des besoins d'entretien dans un corridor spécifique, dans le but de réduire les encombrements récurrents dans ce corridor et ce, pour un nombre d'années prédéterminé.

Ces deux approches permettent de définir les schémas d'entretien en respectant les critères économiques, conformément à la définition de la gestion du patrimoine routier. Même si la seconde approche semble rencontrer des difficultés dans la prévision de la synchronisation des travaux, elle permet de réduire considérablement les coûts engendrés par les entraves au trafic, qui sont réduites à long terme.

2.4. Orientations futures

Pays en développement et en transition

Les lacunes dans les informations obtenues concernent particulièrement les pays en développement et en transition. La session du comité technique 4.1 au Congrès de Paris doit mettre un accent particulier sur les attentes de ces pays, et les moyens d'orienter les travaux futurs du comité vers ces attentes.

Évaluation des avantages apportés par la gestion du patrimoine routier

Un certain nombre de pays (développés) utilisent la gestion du patrimoine routier, soit partiellement, soit de manière globale. Toutefois, ils rencontrent certaines difficultés, notamment pour évaluer les avantages apportés par l'utilisation d'un système de gestion du patrimoine routier, et pour déterminer la méthodologie à appliquer pour optimiser la gestion des nombreux éléments constitutifs du secteur routier. La discussion qui aura lieu au cours de cette session, ainsi que les travaux futurs du comité technique 4.1 devraient permettre d'analyser les pratiques courantes et de proposer une liste des meilleures pratiques permettant l'évaluation des avantages et la mise en place de méthodologies de gestion du patrimoine routier, dans chacun des quatre principaux domaines (outils techniques, pratiques administratives, pratiques commerciales, objectifs des propriétaires / besoins des usagers).

La gestion du patrimoine routier à l'ère de la sous-traitance

Au cours des dix dernières années, la sous-traitance a considérablement augmenté, non seulement dans le domaine de l'entretien, mais dans presque tous les domaines d'activité liés à la gestion du patrimoine routier. Ceci a entraîné un transfert considérable de savoir-faire des administrations routières vers les entreprises du secteur privé en charge de cette sous-traitance, et le départ d'un grand nombre de spécialistes qui ont quitté les administrations pour rejoindre le secteur privé. Cette tendance pourrait à terme conduire à un manque de compétences et d'expertise au sein des administrations routières en charge du développement des stratégies dans le secteur routier. La discussion devrait donc se concentrer sur les points suivants :

- analyser le processus de sous-traitance dans des pays ayant différents niveaux de développement ;
- analyser les avantages apportés par le secteur privé dans la gestion du patrimoine routier et déterminer le rôle optimal qu'il doit y jouer, et ceci pour les étapes successives de la sous-traitance ;
- déterminer les fonctions qui doivent de préférence être maintenues au sein des administrations routières, et préconiser dans ces administrations une gestion adaptée du savoir-faire associé à ces tâches.

Il serait également profitable d'analyser l'expérience acquise à travers l'utilisation de contrats d'entretien de longue durée basés sur la performance, plus particulièrement de types de contrats comprenant à la fois l'entretien régulier des infrastructures et la réhabilitation des réseaux routiers (part significative de la gestion routière).

3. PRISE EN COMPTE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE

3.1. Introduction

Aujourd'hui, dans la plupart des pays développés ou en transition, la gestion du secteur routier s'appuie sur des objectifs et sur des résultats. Les objectifs sont essentiellement fixés à partir de la politique globale de transports menée par les gouvernements. Les objectifs les plus couramment définis par cette politique de par le monde sont les suivants :

- accessibilité
- sécurité
- environnement
- très bonne qualité de transport
- développement régional positif

Le but global de cette politique est d'assurer une efficacité socio-économique durable du système de transports.

La gestion des objectifs et des résultats doit cependant s'appuyer sur des processus adaptés permettant de se rapprocher des objectifs prédéfinis. On utilise généralement des processus qui permettent de définir les priorités entre les diverses activités organisationnelles. Les activités entreprises sont directement liées aux modifications des conditions, et ont donc un effet sur les résultats, qui peuvent être plus ou moins bons et avoir des conséquences variables sur la réalisation des objectifs. Les modifications des conditions doivent cependant être évaluées afin d'améliorer dans le futur les performances et les résultats obtenus. L'un des paramètres les plus importants à prendre en compte dans le processus d'évaluation est l'obtention d'indicateurs pertinents et adaptés.

Depuis dix ans, les organisations modernes de la plupart des pays ont investi beaucoup d'énergie pour développer des indicateurs de mesure de performance, non seulement pour les définir, mais également pour développer les techniques et les méthodes permettant de les mesurer.

3.2. Principaux résultats

La gestion du secteur routier s'appuie aujourd'hui principalement sur la gestion d'objectifs et de résultats. Quel que soit le domaine (méthodes, systèmes, produits, approches, etc.), l'amélioration des résultats nécessite un suivi et une évaluation adaptée. La technique d'évaluation la plus couramment utilisée consiste à comparer des séries de données obtenues à diverses périodes. L'expérience des décennies passées montre que l'utilisation d'indicateurs de performance pertinents est très profitable à la procédure d'évaluation.

Le principal objectif de l'utilisation d'indicateurs de performance est d'apporter un soutien aux décideurs à tous les niveaux de gestion du patrimoine routier, en garantissant une efficacité des actions et une utilisation optimale des ressources publiques.

Un grand nombre d'indicateurs de performance potentiels ont été développés dans le secteur routier au cours des dernières décennies. Dans ses travaux, le comité technique 4.1 souligne l'importance de la hiérarchie entre ces divers indicateurs (propriétaires/gestionnaires/usagers et exploitants), mais insiste également sur le fait qu'ils n'ont pas tous la même importance au même moment selon les régions du monde. La principale difficulté consiste à évaluer ces indicateurs en termes d'adéquation par rapport aux objectifs prédéfinis.

Pour développer des indicateurs pertinents, il faut avant tout bien comprendre pourquoi les principaux objectifs sont ou ne sont pas atteints, et ce dans tous les domaines du transport. La mise en application du concept présenté par le comité technique 4.1 doit permettre aux organisations d'envisager les problèmes de manière holistique. L'approche holistique est indispensable à la mise en place de solutions efficaces prenant en compte à la fois la multiplicité des domaines techniques et la coopération entre les parties prenantes. La liste des indicateurs de performance appropriés peut toutefois varier d'un pays à l'autre, selon les circonstances.

Le concept de développement d'indicateurs de performance peut être considéré comme un approfondissement de la gestion de la qualité industrielle. La grande différence réside dans le fait que ce concept propose de remplacer le suivi et l'amélioration individuelle de chaque activité par la concentration sur les résultats finaux, au travers du suivi d'indicateurs pertinents.

Il est aussi très important de commencer à harmoniser les indicateurs par rapport aux mêmes objectifs dans le monde. Dans le domaine routier, les buts et les ambitions peuvent varier selon les endroits, mais les difficultés sont les mêmes, comme par exemple l'environnement, la sécurité routière ou les critères économiques. Le résultat d'un tel travail fournirait les bases essentielles de l'amélioration des activités organisationnelles par l'intermédiaire d'un benchmarking au niveau mondial des différentes méthodes et approches qui s'avèrent efficaces. Il faudra pour cela que les résultats des différents pays puissent être comparés selon une même méthode.

3.3. Orientations futures

Les travaux du comité technique 4.1 n'ont fait qu'amorcer le travail colossal que représente l'intégration des indicateurs de performance non techniques, associée à la prise en compte des attentes des usagers et des riverains, ainsi que des pays en développement. Beaucoup de travail reste à faire pour parvenir à la mise en place d'indicateurs de performance plus spécifiques, qui soient basés sur des niveaux de service définis à partir d'un plan stratégique de transports, lui-même issu de résultats de consultation des usagers. Les principaux points à aborder sont les suivants :

- **Développement d'indicateurs non techniques de performance pouvant être intégrés à un système global de gestion du patrimoine routier.** L'une des principales difficultés a été d'évaluer la présence d'indicateurs non techniques de performance dans les systèmes de gestion du patrimoine routier des pays développés. Ces indicateurs sont très bien adaptés à l'utilisation d'un système global de gestion du patrimoine, mais il reste beaucoup à faire pour les évaluer et les développer.

- **Renforcement du transfert d'information et des indicateurs pour les pays en développement.** Il a été difficile d'estimer de manière fiable dans quelle mesure cette information est utile et utilisable pour ces pays. Mais il ne sera possible de définir correctement des indicateurs de performance adaptés aux besoins des pays en développement qu'avec leur participation effective, ce qui en outre leur permettra de mieux comprendre les objectifs de ce travail et de se les approprier. La tentative initiale visant à définir les grands principes du développement d'indicateurs de performance liés aux attentes des usagers pourrait alors se traduire en une utilisation effective.
- **Définition des bases d'un benchmarking international.** Une difficulté rencontrée lors de la mise en évidence des indicateurs de performance a été de savoir comment comparer les mesures relatives d'un pays à l'autre. Aucune mesure réelle n'existe actuellement, c'est pourquoi il est indispensable de collecter les informations qui permettront d'évaluer la performance des systèmes par-delà les frontières – et entre les pays développés, en développement et en transition.
- **Gestion du patrimoine routier et développement durable.** Les travaux futurs devront mettre en évidence le rôle global de la gestion du patrimoine routier et sa contribution au développement durable, en montrant notamment comment les mesures de performance et de niveau de service influencent la pérennité des réseaux routiers. Nous devons montrer comment nos processus de prise de décisions et nos actions participent de pratiques de gestion du patrimoine routier efficaces et durables, comme en attestent les mesures de performance et la communication avec nos clients.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- PIARC (World Road Association) : "Asset management for roads – an overview", Technical committee on road management (C6), La Défense (2005) ; ISBN 2-84060-176-1
- PIARC (World Road Association) : "Planning and programming of maintenance budgets", Technical committee on road management (C6), La Défense (2004) ; ISBN 2-84060-168-0
- PIARC (World Road Association) : "A conceptual performance indicator framework for the road sector", Technical committee on road management (C6), La Défense (2004) ; ISBN 2-84060-165-6

CONCLUSIONS PROVISOIRES

Les travaux effectués par le comité technique 4.1 ont permis de montrer premièrement que si de nombreux pays sont actifs dans le domaine de la gestion du patrimoine routier, aucun n'a à ce jour abouti à un système achevé et complet.

De nombreux éléments existent cependant pour guider les gestionnaires de réseaux routiers qui voudraient développer une approche de la gestion du patrimoine routier.

Il existe une étroite relation entre la méthodologie de gestion du patrimoine routier et les indicateurs à utiliser dans l'approche. Cette relation avec les indicateurs est également très étroite pour ce qui est de la prise en compte des attentes des riverains et des usagers. Dans ce cas toutefois, des indicateurs de nature plus qualitatifs que quantitatifs sont alors souvent nécessaires.

Les travaux d'intégration des attentes des usagers et des riverains et des indicateurs qui leur sont associés dans le système de gestion du patrimoine routier doivent donc être poursuivis.

D'autre part, l'approche par corridors routiers, s'il se confirme qu'elle est destinée à remplacer la notion de gestion du patrimoine routier par axes, doit également être approfondie. Il s'agit de dépasser la simple notion de gestion du trafic, pour atteindre celle de gestion de l'infrastructure et du trafic en prenant en compte les attentes des usagers et des riverains.

Dans cette approche, comme pour les travaux réalisés durant la période, le rôle fédérateur du système d'indicateurs mérite d'être mis en lumière.

De même, la notion de développement durable, avec ses composantes économiques, sociales et environnementales, peut permettre de guider les travaux futurs, en structurant de manière peut-être légèrement différente la prise en compte des objectifs du gestionnaire du réseau routier, les attentes des usagers et des riverains et la protection de l'environnement.