

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'ENTRETIEN DES ROUTES NATIONALES ET DÉPARTEMENTALES

Rapport public thématique

Synthèse

Mars 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

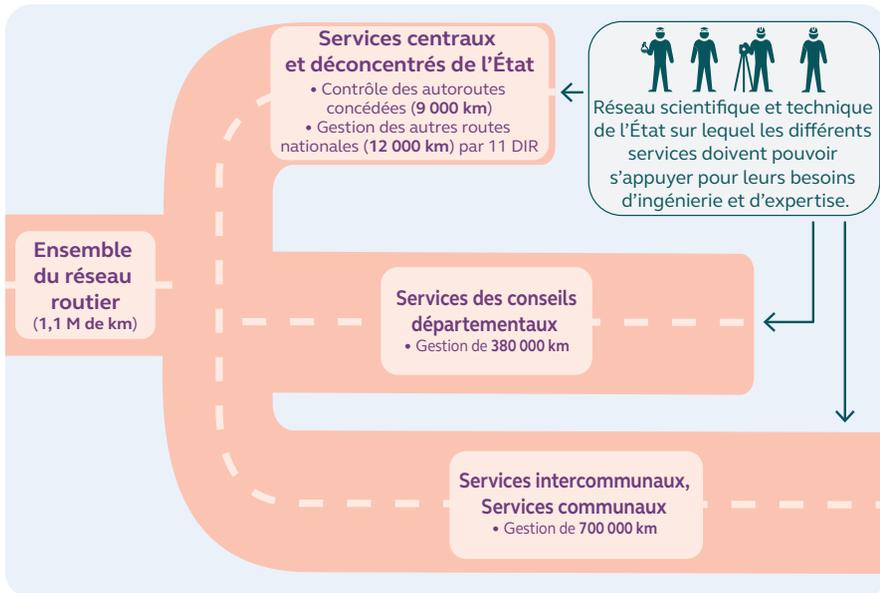
Sommaire

Introduction	5
1 L'absence d'une véritable politique routière	7
2 L'insuffisance des outils de pilotage et de programmation. .	9
3 Des réformes et des réorganisations nécessaires pour une efficacité accrue	13
Orientations et recommandations	15

Introduction

La France compte environ 1,1 million de km de routes, ce qui fait de son réseau un des plus longs et des plus denses d'Europe. La plus grande partie est gérée par les collectivités territoriales – près de 380 000 km par les départements et plus de 700 000 km par les communes – notamment à la suite de plusieurs vagues de décentralisation intervenues au bénéfice des départements en 1972, à hauteur de 55 000 km, et en 2006, pour 18 000 km supplémentaires.

Schéma n° 1 : les différents acteurs chargés du réseau routier



Source : Cour des comptes

Ces décentralisations se sont accompagnées de transferts de personnel et, à partir de 2006, d'une ample réorganisation des structures chargées de leur entretien. Les DDE (directions départementales de l'équipement), qui s'occupaient jusqu'à cette date tant des routes nationales que départementales, ont disparu au profit de 11 DIR (directions interdépartementales des routes), structurées selon une logique d'itinéraire et centrées sur le réseau national « résiduel ». Ce dernier ne représente aujourd'hui plus que 1,1 % du linéaire national (hors autoroutes concédées), mais près de 19 % du trafic.

Introduction

Tableau n° 1 : parts du linéaire et de la circulation des différentes catégories de routes

	Longueur en km (2018)	% réseau	% circulation (2019)	Évolution de la circulation entre 1990 et 2019
Réseau national	21 221	1,9 %	34,3 %	+ 60,9 %
dont autoroutes concédées	9 067	0,8 %	15,8 %	+ 78,3 %
dont autres routes nationales	12 154 ¹	1,1 %	18,6 %	+ 49,1 %
Réseau secondaire	1 082 552	98,1 %	65,7 %	+ 7,5 %
dont routes départementales	378 401	34,3 %	nd	nd
dont routes communales	704 151	63,8 %	nd	nd
Ensemble du réseau	1 103 773 ²	100 %	100 %	+ 45,5 %

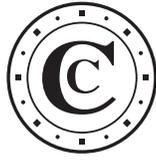
Sources : Bilan annuel des transports 2019 ; SDES - bilans de la circulation (données provisoires de juillet 2021)

Ce processus de décentralisation a vocation à se poursuivre. La loi relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification de l'action publique locale (« 3DS »), prévoit un nouveau cycle de transfert de parties substantielles du réseau routier national. Sa mise en œuvre laisse la plus grande place à la négociation entre les collectivités locales et l'État, voire entre collectivités, de sorte que son résultat reste à ce jour peu prévisible.

Il s'ensuit une fragmentation croissante de la compétence routière en France. Au total, notre pays évolue vers un modèle complexe, et assez rare en Europe, dans lequel les responsabilités sont réparties entre tous les niveaux de collectivités publiques, la part du réseau national non concédé, en particulier, devenant très faible, tandis que l'avenir des autoroutes concédées demeure incertain à l'échéance des contrats en vigueur. Or, il ne semble pas que cette transformation et ces perspectives aient donné lieu à une réflexion sur le nouveau rôle de l'État en matière de politique routière.

1 Dont 2 603 km d'autoroutes non concédées.

2 Par comparaison, la longueur du linéaire ferroviaire atteint 28 077 km ; du réseau ferré de transports urbain, 1 294 km ; et fluvial, 5 065 km.



1 L'absence d'une véritable politique routière

Dans ce contexte de décentralisation progressive du réseau routier national, la question du rôle de l'État en matière routière revêt, en effet, une acuité croissante. La responsabilité de ce dernier ne se limite pas à la gestion d'un réseau national toujours plus réduit. L'État est également, et reste, le garant, de par la loi, de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble du réseau routier de notre pays, décentralisé ou non. Or, il manifeste peu d'appétence pour ce rôle et ne s'est pas donné les moyens indispensables à l'exercice de cette responsabilité.

Ainsi, il lui manque l'information sur la voirie des collectivités locales, leur état, leur entretien et leur usage, qui lui est nécessaire pour disposer d'une vision globale et des moyens d'harmoniser et de coordonner les politiques routières, dans le respect des principes de la décentralisation. La question de la sécurité des ponts, sur laquelle plusieurs accidents dramatiques ont récemment attiré l'attention, illustre cette méconnaissance du réseau décentralisé : il aura fallu attendre le plan de relance de 2020 pour que l'État, constatant sa méconnaissance

du nombre total de ponts à vérifier, décide de mettre en œuvre un programme national permettant le recensement et l'évaluation de l'état de ces ouvrages d'art dans les petites communes, ce qui ne peut constituer qu'une première étape.

De même, l'État s'avère dorénavant mal armé pour assurer sa mission de conseil et d'appui pour la gestion des réseaux. Le réseau scientifique et technique (RST) de l'État³, en matière routière, a vu ses effectifs divisés par deux en une vingtaine d'années. En particulier, le Cerema⁴, devenu sa principale composante⁵ et soumis à une continue réduction de ses crédits, a connu une grave crise de gouvernance et tente encore aujourd'hui de se restructurer. Il est de moins en moins en mesure de répondre aux besoins d'expertise sur l'ensemble du territoire. Cette politique d'attrition est devenue contradictoire avec la priorité officiellement donnée à l'amélioration de l'entretien des infrastructures.

Pourtant, la décentralisation routière aurait plutôt dû aller de pair avec le renforcement de ce RST, dans le souci

3 Ensemble d'organismes, de services et d'établissements sous tutelle du ministère de la transition écologique, contribuant à l'ingénierie, l'expertise et la recherche dans les domaines de l'aménagement et du développement durable.

4 Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

5 Aux côtés de l'université Gustave Eiffel, dans le domaine de la recherche, et des conférences techniques territoriales, qui réunissent à l'échelle locale les techniciens des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État.

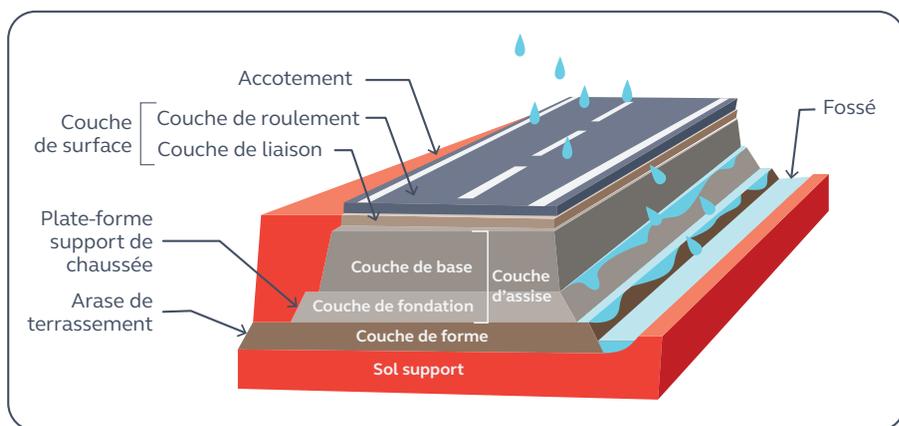
L'absence d'une véritable politique routière

de prévenir les effets d'un certain émiettement de cette compétence et de donner aux collectivités territoriales les moyens de l'exercer au mieux. Ces dernières déplorent elles-mêmes cet affaiblissement.

Ce déficit de stratégie nationale est illustré par la faible place qu'occupe la question des infrastructures dans la politique de sécurité routière. Si les routes elles-mêmes constituent rarement la principale cause des accidents, leur entretien et leur aménagement peuvent jouer un rôle appréciable dans la réduction des risques⁶. De ce point de vue, il serait souhaitable de placer la délégation à la sécurité routière sous la tutelle conjointe des ministres de l'intérieur et des transports.

Il en va de même de la prise en compte de la protection de l'environnement et du changement climatique, priorité d'avenir qui donne lieu pour l'instant à des pratiques diverses et non coordonnées. Or, le changement climatique produit dès maintenant des effets sensibles, en particulier dans les territoires de montagne, du fait de l'accélération des cycles gel-dégel, de la multiplication des inondations et des glissements de terrain, ou encore des périodes de sécheresse. Améliorer la résilience des infrastructures suppose une action de long terme à forte composante technique, combinant maintenance prédictive, techniques classiques d'assainissement des chaussées et solutions innovantes.

Schéma n° 2 : les différentes couches d'une chaussée



Source : Cour des comptes d'après Routes de France

En concertation avec les collectivités territoriales, l'ampleur de ces enjeux justifie la définition et la mise en œuvre d'une véritable politique routière nationale. Il y a à cela des préalables : la connaissance et le suivi de l'ensemble

des réseaux, au moyen de la remontée obligatoire de données, mais aussi la remise à niveau de l'outil indispensable que constitue le réseau scientifique et technique public.



2 L'insuffisance des outils de pilotage et de programmation

S'agissant du réseau national, l'État assure un suivi régulier et normalisé de l'état de ses chaussées et de ses ouvrages d'art depuis les années 1990. Cependant, pour les chaussées, cette évaluation annuelle restait partielle et manquait de précision. Elle servait principalement à répartir les crédits entre les DIR et à établir une note globale, par construction peu évolutive. Cette dernière tendait à montrer une lente dégradation, la proportion de surfaces de chaussée exigeant des travaux d'entretien étant ainsi passée en une dizaine d'années de 43 % à 53 %.

Le ministère a décidé de recourir à un nouveau dispositif beaucoup plus perfectionné, reposant sur l'imagerie 3D et la géolocalisation, qui permet une actualisation annuelle pour tout le réseau. Malheureusement, sa mise à œuvre a rencontré de nombreuses difficultés qui ont privé les services d'une évaluation objective pendant plusieurs années et, à l'avenir, ces derniers n'auront pas la possibilité de comparer les résultats du nouvel indicateur avec ceux de l'ancien. Il ne semble pas acquis non plus que ce nouvel indicateur puisse servir à la sélection et à la programmation des chantiers au niveau national, ce qui demeure pourtant un objectif légitime.

S'agissant des réseaux départementaux, les contrôles menés par les juridictions

financières ont montré que seuls 40 % des départements de l'échantillon avaient réalisé une campagne d'évaluation de toutes leurs chaussées. Une légère majorité a recours à des méthodes automatisées sur les axes les plus structurants, mais certains s'en remettent encore aux observations faites par les agents lors des patrouilles.

La fréquence insuffisante et l'hétérogénéité des procédures utilisées conduisent à relativiser la validité des appréciations portées sur l'état des chaussées départementales à partir des mesures effectuées aujourd'hui. Par ailleurs, la part d'ouvrages d'art non évalués, y compris dans des collectivités importantes, reste significative. Au total, il s'avère donc difficile de juger de l'état actuel de ce patrimoine. L'élaboration d'une grille d'harmonisation des diagnostics des chaussées, sous l'égide du Cerema et en concertation avec les collectivités, est indispensable pour disposer de constats fiables et prendre des décisions judicieuses en matière de travaux d'entretien.

En outre, l'information sur les routes nationales rendue publique dans les documents budgétaires annuels apparaît trop limitée, parfois plus que par le passé. Ainsi, elle ne couvre pas certains éléments de ce patrimoine (échangeurs, aires de

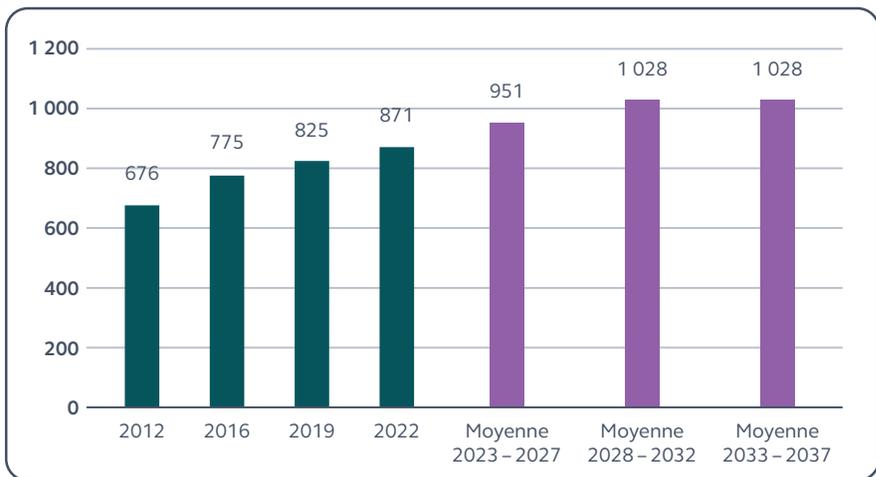
L'insuffisance des outils de pilotage et de programmation

repos, dépendances), les aspects de sécurité et de qualité de service, ou encore de coûts unitaires. À cet égard, la correcte information du citoyen et de la représentation nationale suppose un enrichissement de la batterie des indicateurs présentés avec le projet de loi de finances et l'établissement d'un bilan annuel de la politique routière nationale, en concertation avec les collectivités territoriales.

L'État s'est tourné récemment vers des cabinets suisses pour établir des scénarii

technico-économiques simulant les conséquences de différents niveaux d'effort budgétaire sur l'évolution future de l'état de son réseau. Sur cette base, la loi d'orientation des mobilités a prévu une trajectoire financière jusqu'en 2027 et au-delà – dépassant à terme 1 Md€ par an (contre 775 M€ en 2016). Cette augmentation est substantielle. Pour autant, selon les estimations des experts suisses, elle ne suffirait pas pour maintenir à son niveau actuel l'état moyen du réseau, en raison du vieillissement de ce patrimoine.

Graphique n° 1 : évolution des dépenses en faveur du réseau national non concédé (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des données DGITM

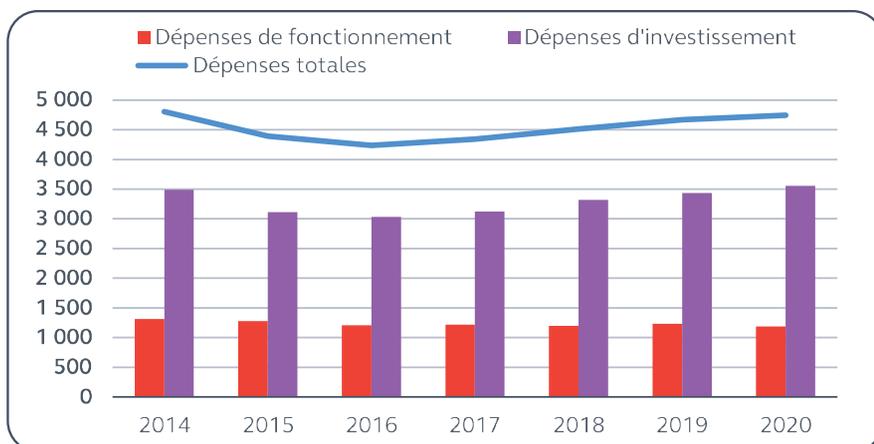
Données 2019 dont, à titre d'information, 90,7 M€ pour l'exploitation, 84 M€ pour l'entretien courant, 307 M€ pour la préservation des chaussées, 65 M€ pour celle des ouvrages d'art, 71,6 M€ pour les équipements, etc.

Dans les départements, l'entretien et l'exploitation restent encore trop souvent des variables d'ajustement, en fonction de la situation financière mais aussi d'autres priorités d'investissement. On doit néanmoins constater une reprise

de l'investissement spécifiquement routier, amorcée en 2017 et plus nette à partir de 2018-2019. Les dépenses correspondantes ont ainsi progressé de 17 % entre 2016 et 2020, pour atteindre 3,6 Md€.

L'insuffisance des outils de pilotage et de programmation

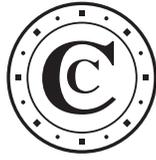
Graphique n° 2 : dépenses de voirie des départements en millions d'euros



Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

Malgré les progrès d'une démarche pluriannuelle (surtout pour les ouvrages d'art), la programmation, dans les collectivités locales, demeure le plus souvent empirique, sans règle claire entre dégradations constatées et crédits affectés. Elle se réduit

parfois à une répartition forfaitaire entre territoires. Sa formalisation pourrait passer par la présentation de plans pluriannuels dans les rapports d'orientations budgétaires présentés aux assemblées délibérantes.



3 Des réformes et des réorganisations nécessaires pour une efficacité accrue

L'organisation actuelle du réseau national non concédé en France est devenue une originalité en Europe. L'État demeure à la fois propriétaire, stratège, régulateur et opérateur, à la différence de l'exemple anglais, mais aussi du modèle ferroviaire et aéroportuaire de notre pays.

La transformation des DIR n'a pas été réellement engagée. À titre d'exemple, le calcul des rémunérations comprenant de multiples primes s'avère extrêmement complexe et reconnaît insuffisamment la responsabilité et le rôle des cadres intermédiaires, notamment des chefs de centre opérationnel. Pour l'instant, l'administration centrale s'est peu interrogée sur la pertinence des normes, souvent anciennes, fixées dans les DIR, parfois par crainte de remettre en cause leur organisation, voire leurs habitudes. Pourtant, à l'image de ce qui se pratique en Angleterre, le suivi de la qualité du service perçue par les usagers, de même qu'une meilleure association de ces derniers à la collecte de données de terrain⁸, auraient pour intérêt de faciliter l'adaptation aux besoins réels des niveaux de service (fréquence des patrouilles, temps d'intervention sur incidents ou délai de « retour au noir » après des chutes de neige etc.). Par comparaison, plusieurs

départements ont su davantage adapter ces objectifs, mais aussi leurs organisations, aux moyens disponibles. Ces démarches devraient inspirer l'ensemble des gestionnaires routiers, État comme collectivités territoriales.

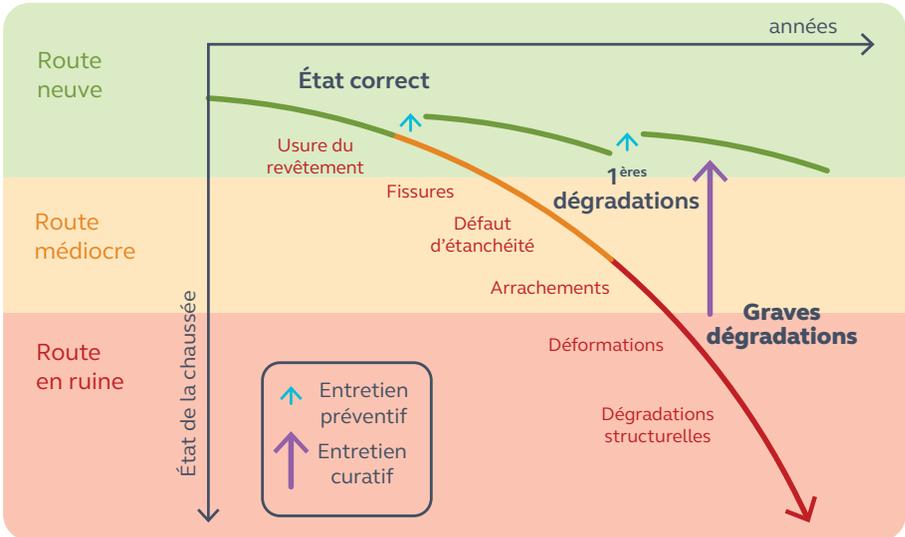
Le pilotage assuré par le ministère apparaît à la fois trop étroit, s'agissant de la programmation des opérations les plus importantes, et trop lâche s'agissant des pratiques et de l'exploitation. Il conviendrait, quel que soit le cadre juridique retenu à l'avenir pour ces activités, de mettre en place une contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens entre administration centrale et services de gestion, en particulier afin d'améliorer l'efficacité de l'ensemble de cette organisation.

De fait, cette réforme du mode de gestion, l'adaptation des niveaux de service, de même qu'une meilleure connaissance des besoins grâce à des indicateurs plus précis et plus pertinents, peuvent contribuer à d'importants gains d'efficacité. Certaines dépenses d'entretien préventif permettent également de réaliser, à terme, d'importantes économies, en évitant des réparations beaucoup plus lourdes dans le futur.

⁸ Notamment grâce aux nouveaux outils numériques, cette forme d'expression étant aujourd'hui laissée à des initiatives privées.

Des réformes et des réorganisations nécessaires pour une efficacité accrue.

Schéma n° 3 : entretien d'une chaussée routière et évolution de son état



Source : Cour des comptes d'après un schéma de l'IDRRIM (Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité)

Néanmoins, la situation actuelle appelle également une réflexion sur les ressources, pérennes, à affecter

à ces besoins majeurs et durables, qui pourraient être éventuellement fondées sur l'usage de la route.

Orientations et recommandations

Orientation 1 : se donner les moyens d'une politique routière nationale

1. Après concertation avec les collectivités territoriales, définir une politique routière applicable à l'ensemble du réseau, incluant les impératifs de la sécurité routière et le défi de la transition écologique (*État, d'ici 2025*).

2. Organiser au niveau national une remontée obligatoire des données relatives à l'ensemble des réseaux et les intégrer dans un système d'information partagé (*État, départements, d'ici 2024*).

3. Renforcer l'expertise routière du Cerema, clarifier son périmètre par rapport au secteur privé et faciliter les conditions de sa mobilisation par les collectivités territoriales (*État, Cerema, d'ici 2025*).

Orientation 2 : renforcer les outils de pilotage

4. Mettre en place un système, unifié et intégré, de priorisation et de programmation des travaux d'entretien sur le réseau national non concédé, fondé sur des critères objectifs (*État, d'ici 2024*).

5. Enrichir la batterie des indicateurs LOLF relatifs à la gestion du réseau routier national, notamment pour mieux suivre la qualité de l'exploitation et du service rendu aux usagers, et en rendre compte dans un bilan annuel

de la politique routière nationale (*État, d'ici 2024*).

6. En concertation avec les entités concernées, confier au Cerema la tâche d'élaborer une grille d'harmonisation des diagnostics des chaussées des départements et des intercommunalités supportant les trafics les plus importants (*Cerema, État, d'ici 2024*).

7. Soumettre au conseil départemental l'approbation d'un scénario technico-budgétaire pluriannuel pour l'entretien de son réseau (*départements, d'ici 2025*).

Orientation 3 : améliorer l'efficacité et garantir un service adapté

8. Réexaminer et formaliser des niveaux de service adaptés aux trafics et en assurer le contrôle (*État, départements, d'ici 2024*).

9. Réformer la gestion du réseau routier national non concédé, en mettant en place une contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec les directions interdépartementales des routes (*État, d'ici 2024*).

10. Se donner les moyens d'un financement pérenne des réseaux non concédés, national et départemental, sans exclure des prélèvements liés à l'usage des routes, notamment pour le fret (*État, départements, d'ici 2025*).

