

Propositions pour la réorganisation des services routiers de l'Etat

Rapport au ministre – 31 mars 2004



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

Remerciements

Conformément à la demande du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le présent rapport expose et explicite les propositions de la direction des routes quant à l'avenir des services routiers de l'Etat afin de préparer et éclairer les choix à opérer en la matière.

Sa rédaction n'a cependant été possible que grâce à une large réflexion et un important travail auquel ont participé, outre la direction de la sécurité et de la circulation routières, la direction du personnel, des services et de la modernisation et de nombreux agents de la direction des routes :

- le groupe « Routes », présidé par Denis Hirsch et composé de Gérard Baudouin, Michel Beaubat, Alain Budillon, André Crocherie, Alain Journeault, Bernard Laffargue, Hubert Peigné, Jean-Pierre Redon, Yves Robichon et René Rodier,*
- un groupe « test » présidé par François Lepicard et composé de André Crocherie, Philippe Ravache, Manuelle Salathé, Laurent Tapadinhas et Serge Villette,*
- la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France et les directions départementales de cette région,*
- le collège routes du Conseil général des ponts et chaussées,*
- les clubs des DRE, des DDE, des directeurs de CETE, des responsables de gestion de la route et des concepteurs routiers,*
- un groupe de spécialistes en ouvrages d'art,*
- des cadres de sociétés d'autoroutes.*

Je les en remercie vivement et tout particulièrement Elisabeth Wattebled, chargée d'études à la direction des routes, sur qui a reposé une grande partie du travail accompli, et Philippe Redoulez, adjoint au directeur du personnel, des services et de la modernisation chargé de la coordination des chantiers de modernisation du ministère, qui a bien voulu continuer à apporter son concours à la réflexion après son départ de la direction des routes.

Le directeur des routes

Patrice Parisé

Sommaire

REMERCIEMENTS	2
AVERTISSEMENT.....	4
INTRODUCTION.....	5
1. ENJEUX, MISSIONS, EVOLUTIONS.....	6
1.1 OBJECTIFS DE LA REORGANISATION.....	6
1.1.1 <i>Les motifs d'une réorganisation.....</i>	6
1.1.2 <i>L'ultime étape du processus de décentralisation sur 30 ans</i>	6
1.1.3 <i>Le projet de l'Etat</i>	7
1.2 LE RESEAU EN SERVICE.....	8
1.2.1 <i>La situation actuelle.....</i>	8
1.2.2 <i>Les objectifs en matière d'exploitation</i>	9
1.2.3 <i>Les perspectives d'évolutions en matière de gestion de la route</i>	10
1.3 LE DEVELOPPEMENT DU RESEAU.....	11
1.3.1 <i>La situation actuelle.....</i>	11
1.3.2 <i>Les objectifs en matière de travaux neufs</i>	12
1.3.3 <i>Les perspectives d'évolutions des services grands travaux</i>	13
1.4 LES PRINCIPES QUI DOIVENT GUIDER LA REFORME.....	14
2. PROPOSITIONS D'ORGANISATION.....	15
2.1 LES LIMITES DE L'ETUDE.....	15
2.2 LA STRUCTURATION AU 2 ^{EME} NIVEAU : ORGANIGRAMME, ORGANISATION, PERSONNEL	16
2.2.1 <i>Construction des services de gestion de la route (SGR)</i>	16
2.2.2 <i>Construction des services de maîtrise d'ouvrage de grands travaux (SMO).....</i>	21
2.2.3 <i>Constructions des services d'ingénierie routière (SIR).....</i>	26
2.3 COMPETENCES INDIVIDUELLES ET COLLECTIVES	28
2.4 PROPOSITION POUR L'ORGANISATION AU 3 ^{EME} NIVEAU : ANALYSE DE DEUX POSSIBILITES	29
2.4.1 <i>Scénario 1 : une vingtaine de services routiers de taille régionale</i>	29
2.4.2 <i>Scénario 2 : 7 services de taille interrégionale.....</i>	33
2.4.3 <i>Eléments pour le choix d'un scénario.....</i>	38
3. LES ETAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET ROUTIER.....	39
3.1 2004-2005 : LA CONSTRUCTION DU PROJET	39
3.1.1 <i>Les questions routières en suspens</i>	39
3.1.2 <i>Les interactions avec les autres chantiers du ministère.....</i>	40
3.2 2006 : LA MISE EN PLACE DANS LES SERVICES	42
3.3 2007-2025 : LA VIE DE LA NOUVELLE ORGANISATION, L'EVOLUTION DU RESEAU ET DES METIERS... 43	43
CONCLUSION	45
ANNEXE 1 : HISTORIQUE.....	47
ANNEXE 2 : MAITRISE D'OUVRAGE ET MAITRISE D'ŒUVRE.....	49
ANNEXE 3 : ESQUISSE DE TABLEAU DES METIERS DU DOMAINE ROUTIER (HORS FONCTIONS SUPPORT).....	53
ANNEXE 4 : CARTE DES ZONES DE DEFENSE	54

Avertissement

Des éléments analytiques ont été produits pour construire la réflexion, l'illustrer ou valider la faisabilité de certaines hypothèses. Ces éléments ont porté sur une simulation du futur réseau routier national comprenant environ 8 000 km d'autoroutes concédées et 10 000 km d'autoroutes non concédées et de routes nationales. Cette simulation correspondait à une déclinaison de la définition du réseau routier national figurant dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales déposé au Parlement en octobre 2003 : *« Le domaine public routier national est constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes assurant la circulation de grand transit, les déplacements entre métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire ».*

Les évolutions du texte de loi au moment où ce rapport est rédigé ainsi que les différentes interprétations possibles des critères d'appartenance au domaine public routier national incitent à la plus grande prudence quant à l'estimation de sa consistance future.

Ainsi, ce rapport ne contient ni cartes ni références géographiques et les quelques chiffres qu'il mentionne ne sont à ce stade pas définitifs. Il en est de même, bien évidemment, pour les estimations liées au personnel, certaines d'entre elles étant très fortement corrélées au linéaire à exploiter.

Afin d'illustrer malgré tout le propos, quelques ordres de grandeurs sont donnés.

Dans les départements d'outre-mer, l'ensemble du réseau national a vocation à être transféré, au sens du projet de loi. Quant aux territoires d'outre-mer, ils n'entrent pas dans le champ d'application de la loi. Ce rapport traitant essentiellement de la réorganisation des services opérateurs de l'Etat sur le réseau national, les spécificités relatives à l'outre-mer n'y sont pas abordées.

Introduction

En clôture du séminaire de Roquelaure « Nouveaux enjeux, nouvelles missions » des 16 et 17 septembre 2003, le ministre de l'Équipement fixait à la direction des routes la commande suivante: « *L'objectif est d'apporter un nouveau niveau de service à l'usager en privilégiant la gestion par itinéraire. [...] Aussi, je demande à la direction des routes de me proposer pour le 31 mars 2004, je pense que c'est possible, une organisation et un mode de fonctionnement adaptés à cet enjeu de gestion par itinéraire des axes routiers structurants ou d'excellence.* »

Ce rapport constitue une synthèse des études menées depuis juillet 2002 sur ce sujet (cf. *Annexe I* : historique). A partir d'octobre 2003, la réflexion permettant d'aboutir à ces propositions d'organisation s'est fondée sur les conclusions du séminaire de Roquelaure - première pierre du projet d'avenir du ministère - ainsi que sur les principes posés par le projet de loi relatif aux responsabilités locales déposé devant le Parlement, éléments concrets permettant d'effectuer des hypothèses sur les transferts envisagés.

Elle a été menée par une équipe projet dirigée par la direction des routes associant la direction de la sécurité et de la circulation routières et la direction du personnel, des services et de la modernisation. Cette équipe s'est appuyée sur de nombreux avis externes à l'administration centrale et en particulier sur le groupe « Routes », qui avait déjà participé aux réflexions antérieures. L'obligation pour la direction des routes d'aboutir à une production précise dans un délai contraint a cependant imposé de modifier les modalités de travail de ce groupe dans le sens d'une démarche méthodologique et d'un ordonnancement pilotés par cette direction et non plus par le groupe lui-même. La fréquence des réunions (mensuelle) et la richesse des débats ont considérablement aidé à l'élaboration du projet présenté ci-après. Il est rapidement apparu que la spécificité de l'Ile-de-France en termes de configuration, de densité et d'usage du réseau routier pouvait mettre en exergue des questions, puis des solutions, qu'une analyse générale laisserait peut-être dans l'ombre. C'est pourquoi il a été demandé au préfet-directeur régional de l'Équipement de cette région de mener une réflexion particulière et complémentaire sur son périmètre associant l'encadrement des directions départementales de l'Équipement concernées.

La prise en compte des grandes priorités du ministère, notamment l'amélioration du service aux usagers en situation normale et en période de crise, la sécurité, le développement durable et la maîtrise de la dépense publique, ainsi que l'analyse du fonctionnement existant et les hypothèses faites concernant le futur réseau routier national, ont permis de dégager les grands enjeux, les missions essentielles et les évolutions nécessaires.

Sur cette base, il est possible d'arrêter des principes pour une organisation routière après décentralisation. Néanmoins, si certains choix de structures s'imposent, d'autres sont plus ouverts ou dépendent d'autres enjeux. C'est pourquoi plusieurs options sont présentées ci-après.

Enfin, il apparaît nécessaire de replacer ces propositions d'organisation dans une perspective de mise en œuvre globale et séquencée du changement au sein du ministère : certaines étapes de la réflexion dans le domaine routier restent à franchir et les interfaces entre la réorganisation des services routiers et les autres chantiers de modernisation du ministère n'ont été que partiellement analysées et devront faire l'objet d'approfondissements.

1. Enjeux, missions, évolutions

1.1 Objectifs de la réorganisation

1.1.1 Les motifs d'une réorganisation

Dès son discours de politique générale, le Premier ministre a fait de la décentralisation l'un des projets majeurs du Gouvernement. Ce projet est en passe de se concrétiser par le vote au Parlement d'une loi relative aux responsabilités locales. Cette nouvelle grande phase de décentralisation touche de nombreux secteurs et en particulier, pour ce qui concerne les domaines relevant du ministère de l'Équipement, le logement, le tourisme, les aides aux entreprises et l'ensemble des infrastructures : ports, aéroports, routes et canaux.

Dans tous les cas, le principe retenu est celui de la subsidiarité : donner le pouvoir de décision à l'échelon de collectivités le mieux à même de l'assumer. C'est pourquoi le projet de loi propose de transférer aux départements toutes les routes nationales dont l'enjeu est local, c'est-à-dire celles qui supportent essentiellement un trafic à l'intérieur d'un département, ou entre deux départements voisins, et celles qui ne desservent pas de pôles économiques nationaux, tels que des ports ou aéroports d'importance par exemple.

En 1972 déjà, un transfert massif a eu lieu : près de 55 000 km de routes ont été déclassées dans les domaines publics des départements. Ce déclassement, suivi de la construction de nouvelles voies et de déclassements ponctuels successifs, a abouti aux linéaires suivants : 560 000 km de voies communales, 365 000 km de routes départementales et 38 000 km de routes nationales et d'autoroutes (dont environ 8 000 km d'autoroutes concédées).

Le transfert qu'il est prévu de réaliser au 1^{er} janvier 2006 est moins important puisqu'il concernerait environ 20 000 km de routes nationales. Néanmoins, il est plus structurant que le déclassement de 1972 car il s'accompagnera du transfert des services et des personnels. Ainsi, 30 ans après 1972, ce sont toujours les agents de l'Équipement qui entretiennent et exploitent les routes départementales, pour le compte du département, et les routes nationales, pour le compte de l'État. Demain, c'est-à-dire entre 2006 et 2008, ce seront des services entièrement placés sous l'autorité fonctionnelle et hiérarchique des départements qui géreront les routes départementales, et les services de l'Équipement géreront exclusivement le réseau routier national (routes et autoroutes).

Cette fin de la mise à disposition des personnels de l'Équipement et la prise en charge totale par les conseils généraux de leurs responsabilités, par la fin de la mutualisation des moyens au sein de chaque département, rendent à elles seules la réorganisation complète des services routiers nationaux absolument nécessaire.

1.1.2 L'ultime étape du processus de décentralisation sur 30 ans

Cette réorganisation s'inscrit également dans le prolongement d'un processus continu de transfert de compétences et de moyens aux collectivités territoriales. En effet, depuis 30 ans, le déclassement de 1972 s'est accompagné de réformes successives, conduisant à une autonomie de plus en plus marquée des conseils généraux dans la maîtrise des compétences techniques permettant d'assumer leurs compétences institutionnelles. Ainsi, la décentralisation de 1982 s'est traduite dans le domaine routier à partir de 1987 par le transfert des parties de services chargées des tâches de programmation, études, suivi financier, comptabilité, marchés, acquisitions foncières et contentieux en matière de voirie

départementale. Ce transfert de services s'est accompagné d'un transfert d'emplois. Les agents affectés à ces emplois ont pu choisir, par le biais du droit d'option, entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale.

La fin de cette période s'est traduite par la loi du 2 décembre 1992 et l'instauration de deux régimes possibles pour les départements : les conseils généraux, ayant acquis la capacité technique de définir leur politique de construction, d'entretien et de gestion de leur patrimoine routier, pouvaient également au minimum connaître les moyens déployés par l'Equipement pour mettre en œuvre cette politique (article 6) et au maximum décider eux-mêmes de l'organisation de ces moyens (article 7). Il s'agissait donc d'un pas de plus, encore provisoire, permettant aux départements qui le souhaitaient de tendre à s'organiser sur le champ routier. Dix ans après le vote de cette loi, plus d'une vingtaine de départements ont choisi le régime « article 7 » lequel a conduit à une partition totale dans les DDE entre les services travaillant sur RN et les services travaillant sur RD alors placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général.

Entre 2006 et 2008 une ultime étape devrait être franchie, consistant d'une part à compléter le déclassement de 1972, d'autre part à confier aux départements la gestion pleine et entière des personnels et des moyens nécessaires à la gestion des routes départementales.

1.1.3 Le projet de l'Etat

Le terme mis à l'accompagnement des départements conduit à repenser profondément l'organisation des services routiers, dont les compétences et les moyens se concentreront sur le réseau qui en réclame le plus : les 18 000 km de routes et autoroutes structurantes pour le pays (dont 8 000 km sont concédées).

Sur ce réseau, le service rendu aux usagers doit devenir le centre des préoccupations des services routiers. Il s'agit de se comporter davantage en exploitant qu'en gestionnaire : penser aux usagers et agir en fonction de leurs besoins, lesquels seront plus facilement identifiés sur un réseau plus homogène.

Dans le domaine des travaux neufs, l'Etat a déjà pour partie effectué ce recentrage puisque le ministère de l'Equipement construit exclusivement des routes nationales. Mais dans le champ de la gestion de la route, les services de l'Etat sont davantage positionnés comme des maîtres d'œuvre agissant pour le compte des départements (pour 90% du linéaire de réseau actuellement géré par l'Equipement) que comme des maîtres d'ouvrage à qui il appartient de fixer puis de mettre en œuvre des niveaux de service. Cette situation n'est pas sans lien avec le déficit d'image dont souffrent les métiers liés à l'entretien de la route. La nouvelle donne doit permettre d'effectuer un rééquilibrage entre les métiers des « travaux neufs » et les métiers de la « gestion de la route ». Ces deux filières se « croiseront » ainsi davantage pour accroître la capacité de l'Etat à entretenir, exploiter et construire des routes utiles, sûres, aux niveaux de services fiables, c'est-à-dire affichés et tenus.

1.2 Le réseau en service

1.2.1 La situation actuelle

En gérant à la fois des routes départementales et des routes nationales, chaque direction départementale de l'équipement (DDE) a aujourd'hui la responsabilité d'un linéaire suffisant (en moyenne plus de 3 000 km) pour organiser le travail des agents et une certaine mutualisation des matériels (notamment par le biais des parcs). La gestion des routes est alors très localisée, puisqu'elle est assurée effectivement au niveau des subdivisions territoriales polyvalentes, et de nombreuses RN sont gérées selon les mêmes modes opératoires que les RD.

La construction d'autoroutes non concédées, la densification du trafic sur les voies rapides et la partition « article 7 » sont trois éléments qui ont d'ores et déjà modifié les modalités de gestion du réseau routier national.

En effet, les interventions sur voies rapides réclament davantage de technicité que sur les RD classiques. Les exigences de sécurité tant à l'égard des usagers que des personnels, et donc les techniques de signalisation, de balisage, de patrouillage, ont évolué et demandent une spécialisation qui ne s'accommode que difficilement d'une polyvalence d'activités. Ainsi, sur les réseaux denses, les agents d'entretien ont réellement déjà changé de métier pour devenir des agents d'exploitation. La fréquence des incidents, l'importance des répercussions que peut avoir le moindre d'entre eux sur la sécurité des usagers et la fluidité du trafic mais aussi la complexité des interventions sur le réseau sont telles qu'elles justifient une organisation du travail spécifique. Ces caractéristiques justifient également une bonne disponibilité de l'encadrement de proximité, incompatible par exemple, pour les contrôleurs de travaux, avec la surveillance de travaux pour le compte des communes.

La réalisation des chantiers sur ces routes occasionne par ailleurs une telle gêne aux usagers qu'elle nécessite une programmation et une organisation méthodique ainsi qu'une bonne coordination avec les partenaires et gestionnaires de réseaux voisins. Les niveaux de service, tout comme les décisions d'aménagements de sécurité, doivent être homogènes sur un même itinéraire afin de ne pas surprendre l'utilisateur et le mettre en danger.

Ces considérations ont conduit la plupart des DDE — sous « article 7 » ou pas — à organiser une gestion de la route à deux vitesses : la majorité des RN est gérée comme les RD et avec celles-ci, tandis que les RN les plus structurantes sont gérées dans des structures spécifiques, spécialisées, prenant le plus souvent la forme de subdivisions dites « autoroutières » ou « voies rapides urbaines » placées sous la responsabilité hiérarchique du responsable de la gestion de la route.

A partir de 1997, cette évolution a été encadrée par le SDER (schéma directeur d'exploitation de la route) qui a défini une hiérarchisation du réseau en six catégories, selon les enjeux d'exploitation des voies. Chaque DDE a ainsi été invitée à produire un projet global d'exploitation (PGE), afin de décliner au niveau local les objectifs du SDER. Sur les principaux itinéraires autoroutiers non concédés, des avant-projets sommaires d'exploitation d'axe (APS d'axe) ont fixé les modalités d'exploitation de ces itinéraires et arrêté les programmes d'équipements de gestion de trafic. Aujourd'hui, la mise en œuvre progressive de systèmes d'exploitation et d'information en temps réel est en cours dans les grandes métropoles.

Ce déploiement du SDER a incontestablement contribué à professionnaliser l'exploitation et à améliorer le service aux usagers. Il atteint néanmoins ses limites. En effet, moins de la moitié des DDE ont produit à ce jour un PGE formellement approuvé partiellement ou en totalité. Les niveaux de service restent souvent hétérogènes d'un département à l'autre sur un même itinéraire. La mise en œuvre des APS d'axe, qui préfiguraient la mise en œuvre d'une exploitation par itinéraire sur les grands axes autoroutiers tels qu'A75, A20, A84, s'est avérée délicate, se heurtant aux frontières administratives. Les contraintes de moyens ont ralenti la progression et n'ont pas permis partout la mise en œuvre des niveaux de service souhaitables.

Le SDIR (schéma directeur d'information routière), lancé en octobre 2000, a permis d'insuffler une nouvelle dynamique, dans la perspective de la mise en œuvre à l'horizon 2010 de services d'information routière *en temps réel* sur un réseau de 20 000 km (y compris réseau concédé).

1.2.2 Les objectifs en matière d'exploitation

Il s'agit, en transférant aux départements les routes nationales qui ressemblent à des routes départementales et en leur confiant l'ensemble des personnels et des moyens nécessaires, de spécialiser les interventions en fonctions des besoins spécifiques des usagers de chacun des réseaux. Pour les départements, interventions d'entretien d'un maillage fin de voiries à usage local et touristique. Pour l'Etat, interventions d'exploitation et de gestion de trafic d'un réseau fortement circulé par des usagers, souvent professionnels, qui effectuent des trajets moyens à longs. Il s'agit d'optimiser le fonctionnement et la capacité du réseau, en utilisant les technologies modernes de communication et d'information, et de mettre à la disposition des usagers une information routière fiable sur les dangers ou les perturbations susceptibles d'être rencontrées, afin qu'ils puissent adapter leur conduite dans un objectif de sécurité.

L'Etat doit ainsi se positionner fortement en tant qu'exploitant d'axes ayant la capacité de mettre en œuvre la même politique sur un itinéraire cohérent, indépendamment des limites administratives. Cette politique se décline selon de nombreuses activités telles que le maintien de la viabilité en hiver, le patrouillage, les interventions sur accident pour remettre en état la chaussée, l'information routière, l'entretien des dépendances ou la signalisation. L'objectif est d'éviter que l'utilisateur ne perçoive des discontinuités de service qui ne seraient pas justifiées sur une liaison dont le tracé et le niveau de trafic sont homogènes. Les grands axes du réseau routier national étant exploités par l'Etat lui-même et par des sociétés concessionnaires, la réalisation de cet objectif passe par le développement de relations et de partenariats locaux étroits avec ces sociétés.

L'Etat est également gestionnaire des nœuds routiers par le biais de la gestion des voies rapides urbaines. Les usagers de ces voies ne sont pas les mêmes que ceux des grands itinéraires puisqu'on y trouve un mélange de trafics de transit et local. Il faut savoir apporter des réponses satisfaisantes à ces deux catégories d'usagers. La connaissance que les services de l'Equipement ont des réseaux départementaux et leurs relations avec les conseils généraux constituent des atouts pour fédérer des partenariats associant également les villes ou les communautés d'agglomération, dans un objectif de gestion de la circulation routière prenant en compte la complémentarité des réseaux en milieu urbain. L'enjeu est d'assurer la gestion des nœuds routiers complexes en cohérence avec la mise en œuvre des plans de déplacements urbains des grandes agglomérations.

Pour que ces ambitions en termes de réponses aux besoins des usagers du réseau routier structurant puissent se concrétiser, il est nécessaire de mettre en place une organisation qui facilite le travail de chacun et les coopérations des uns avec les autres, qui crée des filières

permettant à chaque individu de développer ses capacités tout en enrichissant les compétences collectives. La mise en place de cette organisation nécessite des investissements qui devront concerner tant les personnels, en termes de recrutement, de formation, de rémunération et de conditions de travail, que les matériels et l'immobilier. Il faudra investir dans les équipements d'exploitation de la route et dans les moyens pour les maintenir en état. Ces investissements pourront être progressifs, mais il serait illusoire de prétendre à un accroissement du niveau de service offert à l'usager qui viendrait exclusivement du recentrage sur un type d'activité et de la mise en place d'une organisation adaptée à cette nouvelle donne.

Enfin, l'ambition corollaire est bien entendu de se mettre en capacité de rendre des comptes, à la fois aux usagers et aux contribuables. Il s'agit ici de maîtriser la qualité du service offert : afficher des niveaux de service et les tenir, en sachant expliquer leur prix de revient et donc justifier les crédits nécessaires. Pour cela, il convient d'investir davantage dans le management par la qualité et le contrôle de gestion. Les parcs ont montré le chemin ; ils sont aujourd'hui à l'avant-garde du ministère dans ces domaines, en particulier grâce à leurs animateurs qualifiés et auditeurs ainsi qu'à l'utilisation de la comptabilité analytique. Il faudra savoir capitaliser leur expérience et la faire fructifier. Si les expériences menées dans les autres structures routières n'ont souvent pas été aussi probantes que dans les parcs, cela tient en partie à la très forte hétérogénéité des missions des subdivisions polyvalentes et des chaînes de commandements complexes, entre autorités hiérarchiques et autorités fonctionnelles. La spécialisation des activités ainsi que la simplification des structures apportées par la réorganisation devraient faciliter l'évaluation de la politique publique menée en matière d'entretien et d'exploitation de la route.

1.2.3 Les perspectives d'évolutions en matière de gestion de la route

Le constat de la situation actuelle, la transformation prévisible du réseau qui restera national et les ambitions affichées tracent d'ores et déjà le cadre des évolutions indispensables pour la gestion du futur réseau Etat.

L'hypothèse faite d'un réseau routier national non concédé d'environ 10 000 km aboutit à une moyenne de 100 km par département. Il ne serait pas judicieux de répartir la gestion du réseau structurant entre cent responsables devant assumer des responsabilités importantes sur des voies fortement circulées, n'ayant aucune capacité de mutualisation et ayant trop peu de personnel pour assurer des pleins temps sur l'ensemble de fonctions nécessaires à la gestion du domaine routier. Cette moyenne masque en outre d'énormes disparités : les linéaires par département varient en fait de moins de 50 km pour environ un quart des départements, jusqu'à 150 km au maximum. Ils ne sont enfin pas nécessairement d'un seul tenant. Comment espérer, dans ces conditions, obtenir une gestion performante mobilisant des matériels adaptés et un encadrement intéressé ? Comment mettre en œuvre des politiques de gestion par itinéraire ? S'il fallait en arriver à cette solution de maintenir la gestion des routes nationales en DDE, il serait alors moins dommageable de transférer l'ensemble des routes nationales aux départements, plutôt que de perdre le bénéfice de la mutualisation départementale sans avoir su se mettre en position de gérer le réseau national comme l'armature de transports économiquement structurante pour le pays.

La gestion du futur réseau routier national ne peut donc plus être assurée par les DDE. Elle doit être prise en charge par des services gérant des réseaux cohérents, soit régionaux, soit interrégionaux. Les deux options sont étudiées ci-après.

Le réseau national sera celui sur lequel les contraintes d'exploitation sont les plus fortes. Le cœur de métier des agents d'exploitation est donc appelé à devenir la surveillance du réseau,

les interventions sur incidents et la viabilité hivernale. Il ne s'agit pas là des missions exclusives des agents qui réaliseront également, entre autres, la mise en sécurité des chantiers effectués par eux-mêmes ou par des prestataires extérieurs. Mais ce sont les trois activités qui seront la base du dimensionnement des futurs centres d'entretien et d'intervention (CEI).

Sur le réseau fortement circulé, qu'il s'agisse des voies rapides urbaines ou des itinéraires interurbains (comme les autoroutes A 75 ou A20), les interventions sur la chaussée se doublent d'un recueil de données sur le trafic et les conditions de circulation, au moyen d'équipements sur site tels que les stations de comptage, les caméras de surveillance, le réseau d'appel d'urgence ou les dispositifs de détection automatique d'accident. Ce recueil de données permet la surveillance automatisée du réseau, la gestion du trafic et l'information des usagers en temps réel par des opérateurs spécialisés en poste dans des centres d'ingénierie et de gestion de trafic (CIGT). Une vingtaine de CIGT existent d'ores et déjà ou sont prévus à court terme. Toutefois, nombre d'entre eux ont commencé leur activité sur la base d'un équipement minimal ne permettant pas encore une véritable exploitation en temps réel sur des itinéraires complets. Ces CIGT sont à mettre en place sur l'ensemble du futur réseau et leurs moyens devront être complétés.

Le futur réseau sera plus homogène comparé au réseau national actuel mais, pour autant, les besoins des usagers ne seront pas les mêmes sur l'ensemble des itinéraires et des nœuds routiers. De plus, dans un souci de maîtrise des niveaux de services affichés, il sera nécessaire d'être précis et réaliste sur les objectifs définis en commun. Les SDER, SDIR et DOVH (dossier d'organisation de la viabilité hivernale) devront donc rapidement être remis en chantier afin de donner aux futurs responsables de la gestion de la route des orientations claires et compatibles avec les moyens, dès la mise en place des nouvelles structures.

1.3 Le développement du réseau

1.3.1 La situation actuelle

La construction des autoroutes et routes à 2x2 voies a commencé dans les années 1960. Les directions départementales de l'Équipement sont nées dans cette période de grands projets neufs. Elles se sont donc fortement structurées en fonction de cet objectif d'aménagement du territoire, avec la création de services d'études prospectives et de services « grands travaux ». Au fil du temps, les projets routiers sont devenus plus complexes car les préoccupations ont dépassé le cadre purement technique : il a fallu concerter sur le choix des tracés, les partis d'aménagement, l'intégration de l'infrastructure dans le territoire, puis dans le paysage, évaluer l'impact de l'infrastructure sur l'environnement... Les compétences nécessaires pour réaliser une route se sont alors modifiées sensiblement : il ne suffisait plus de réaliser des études de tracé et de structures de chaussées. Les services « grands travaux » sont donc devenus des maîtres d'œuvre ensembliers, véritables chefs d'orchestre capables de faire produire par des acteurs bien souvent extérieurs au ministère l'ensemble des études nécessaires, en suivant un ordonnancement précis, à l'image de l'architecte en bâtiment qui doit gérer les interfaces entre tous les corps de métiers.

Aujourd'hui, l'accroissement de la complexité des projets concerne surtout l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, c'est à dire, notamment, les modalités selon lesquelles sont prises les décisions qui concernent les ouvrages, l'évolution de leur définition, la prise en compte de l'ensemble des parties concernées, les choix quant aux modes d'exécution en relation avec leurs impacts sur les usagers. Les projets routiers sont désormais conçus et réalisés comme des projets d'aménagement à part entière, résultant d'un processus progressif et continu consistant à traduire en programme puis en infrastructure une volonté de l'État de répondre à

des besoins d'aménagement d'intérêt public. Il ne s'agit plus seulement de choisir un tracé plutôt qu'un autre, mais avant tout de démontrer l'utilité d'une nouvelle route ou d'un élargissement. Ceci s'effectue suivant des mécanismes qui font jouer le plus pleinement possible la démocratie participative (concertations, débat public) afin de poser, très en amont et avec les publics les plus divers, toutes les questions de nuisances, de coût, d'économie générale, d'analyse de la valeur, par rapport à d'autres solutions qui peuvent être : ne rien faire, mieux exploiter l'existant ou développer des modes de transport alternatifs à la route. L'acte de construire n'est plus une évidence. Son opportunité doit être appréciée pour chaque projet dans une perspective de développement durable. Ainsi, il ne s'agit plus maintenant uniquement de savoir construire, ni de savoir comment construire, mais de savoir s'il faut ou non construire, et à quel prix.

Face à ces évolutions, l'organisation actuelle présente deux fragilités auxquelles il convient de remédier pour rester performant en termes de qualité technique et améliorer le respect des coûts et des délais.

La première de ces fragilités tient à la façon dont sont accomplies les missions de maîtrise d'ouvrage. Celles-ci sont rarement exercées avec les moyens adaptés au niveau d'exigence qu'elles requièrent, leur dilution et leur déficit d'identification et de formalisation étant un frein à la capitalisation des acquis et à leur nécessaire professionnalisation.

La seconde fragilité provient de la structure départementale de l'organisation des services grands travaux. Bien adaptée à la réalisation des grands programmes d'investissements routiers achevés ces dernières années, elle conduit aujourd'hui à une dispersion des moyens en ingénierie, avec des équipes excessivement fragiles dans de nombreux départements.

1.3.2 Les objectifs en matière de travaux neufs

Au moment où l'Etat s'apprête à concentrer ses efforts sur un réseau routier structurant appelant la réalisation, sur 25 ans, d'un programme d'opérations complexes (contournements urbains, nouveaux axes autoroutiers...), l'enjeu majeur est bien de se donner les moyens d'exercer pleinement les missions de maîtrise d'ouvrage et d'instaurer un véritable dialogue entre la maîtrise d'ouvrage, garante du respect du programme, des coûts et des délais, et la maîtrise d'œuvre, responsable de la qualité technique des solutions proposées et de leur mise en oeuvre.

La constitution de services de maîtrise d'ouvrage spécifiques est sans conteste le pivot de la réorganisation des services en matière de développement du réseau.

En parallèle, cette réorganisation doit également permettre de constituer des services d'ingénierie d'une taille suffisante pour garantir de manière pérenne un niveau de compétences technique adapté à la complexité croissante des opérations. Toutefois, ce nécessaire regroupement des moyens ne doit pas conduire à un trop grand éloignement du territoire. Cette proximité à cultiver doit s'entendre en termes géographiques, mais également en termes de connaissance des spécificités locales, des projets territoriaux, de la dynamique des bassins d'emploi... Les DDE ont la capacité d'intégrer ces composantes permettant d'élaborer des projets d'infrastructure adaptés. Il est impératif que l'organisation qui sera mise en place ne remette pas en cause cet atout.

Enfin, les besoins des usagers s'imposent au constructeur comme ils se sont imposés à l'exploitant et au gestionnaire. Si, il y a quelques années, le seul fait qu'une nouvelle grande route existe enfin était considéré comme un service rendu à l'utilisateur suffisant, et qu'il « n'y

avait plus qu'à » entretenir ce patrimoine pour que chacun soit satisfait, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il a été vu précédemment que sur les grands itinéraires et les nœuds routiers la problématique d'exploitation devenait prédominante par rapport à l'entretien. Le constructeur se doit de prendre en compte cet aspect dans son métier : les agents d'exploitation doivent pouvoir intervenir en sécurité sur la future infrastructure, les possibilités de dévier la circulation en cas de difficulté doivent être étudiées, l'entretien classique doit pouvoir s'effectuer sans gêne lourde pour les usagers, les systèmes d'exploitation dynamique doivent être prévus dès la phase de conception, le positionnement des aires de service doit être adapté au rythme de travail des conducteurs de poids lourds, le phasage de la construction doit tenir compte du fonctionnement du reste du réseau, etc. Tous ces aspects nécessitent l'implication du futur exploitant depuis la définition du programme de l'ouvrage jusqu'à la fin de sa construction. La conception de l'infrastructures doit s'effectuer en fonction de son exploitation, tout comme son exploitation doit s'effectuer en fonction de l'usage qui en est fait.

1.3.3 Les perspectives d'évolutions des services grands travaux

Le service « grands travaux » classique fonctionne aujourd'hui sur une forte intégration de l'ensemble des responsabilités liées à la construction et des compétences nécessaires à la réalisation de cette mission.

Une des évolutions importantes à mener est la responsabilisation claire des acteurs. Pour chaque opération devrait être identifié un responsable d'opérations au sein de la maîtrise d'ouvrage dont le mandat serait explicitement défini dès les premières phases de cadrage stratégique. De manière plus générale, les modalités de pilotage et de conduite de l'ensemble de l'opération devront être définies à cette occasion, en systématisant la mise en place de comités de pilotage associant, à différents niveaux et sur différents registres, les cofinanceurs, l'ensemble des administrations concernées ainsi que les différents services du ministère.

Les relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre devront être clairement formalisées.

Concernant cette dernière, afin de conserver des masses critiques suffisantes sans pour autant trop s'éloigner du terrain, il apparaît nécessaire de passer d'organisations très hiérarchisées à des organisations structurées par projets. On observe cette tendance dans certaines DDE déjà, où il n'est pas rare de constater que le fonctionnement réel a décloisonné les bureaux études et travaux neufs, qui mutualisent du personnel en fonction des plans de charges et des besoins des projets. Le principe serait d'étendre et de systématiser la pratique du fonctionnement par projets, en préférant créer un bureau de 30 personnes, chacune pouvant travailler pour plusieurs chefs de projets et sur des projets différents, plutôt que de créer trois bureaux de 10 personnes, chacune ne pouvant travailler qu'à l'intérieur du périmètre de son bureau, quels que soient le plan de charge ou les compétences des uns et des autres.

L'évolution de l'organisation dans le champ des travaux neufs se concrétisera par l'émergence d'au moins deux nouveaux métiers : celui de responsable d'opérations au sein de la maîtrise d'ouvrage, et celui de chef de projet au sein de la maîtrise d'œuvre. L'accompagnement de la mise en place de ces métiers, en termes de définitions de postes, de formation des agents, de suivi, de carrière, d'échanges d'expérience... devra faire l'objet de soins attentifs car c'est une des conditions de la réussite de la réforme.

L'exploitation du réseau ne s'effectuera plus en DDE. Les départements ne seront plus co-financiers des projets nationaux. Les contrats de plan continueront d'exister sous une nouvelle forme entre l'Etat et les régions. Une part plus importante des concertations ou des débats publics portera, à l'amont, sur des questions d'orientation concernant par exemple l'intermodalité ou l'aménagement du territoire qui sont deux problématiques de niveau au moins régional. La DDE n'est donc plus l'échelon adapté pour porter le développement du réseau routier. Celui-ci devra être assumé à un niveau au moins régional, soit totalement en DRE, soit en partie en DRE et en partie dans des services interrégionaux.

Enfin, la nouvelle forme d'organisation envisagée ne devrait pas avoir d'influence notable en ce qui concerne le recours à des prestataires extérieurs (sous-traitance d'études, voire passation de marchés de maîtrise d'œuvre), actuellement pratiqué par un nombre important de services, notamment dans certains domaines (environnement, hydraulique, ...).

1.4 Les principes qui doivent guider la réforme

Les réflexions précédentes permettent de dégager huit principes sur lesquels il semble nécessaire de fonder le projet de réorganisation.

Sur les routes en service :

- Exploiter le réseau en pensant d'abord aux usagers et à leur sécurité : suivant les logiques d'itinéraires en milieu interurbain et suivant les logiques de nœuds à l'approche des agglomérations
- Conserver des relations étroites avec les départements et renforcer les liens avec les échelons opérationnels des sociétés concessionnaires d'autoroutes
- Investir dans les personnels et les moyens, sur le champ de l'exploitation

Sur les aménagements à réaliser :

- Identifier et renforcer la maîtrise d'ouvrage
- Constituer des services d'ingénierie de taille suffisante
- Maintenir un lien étroit avec les territoires et leurs acteurs
- Concevoir la construction en fonction de l'exploitation

Sur l'ensemble de l'activité :

- Rendre des comptes aux usagers et aux citoyens, notamment sur les niveaux de service et sur les coûts

La réalisation de ce projet d'évolution du ministère dans sa composante routière passe par la motivation et la compétence des personnels.

Le chapitre suivant décrit des organisations à la fois cohérentes avec les principes annoncés et lisibles et fonctionnelles pour les personnels, qui offrent des métiers attractifs et des possibilités d'évolution.

2. Propositions d'organisation

2.1 Les limites de l'étude

Les limites de l'étude doivent à ce stade être rappelées. La réorganisation nécessaire ne s'effectuera pas à activité et effectifs constants : les missions resteront les mêmes mais seront accomplies sur un réseau dont la consistance n'est pas encore connue et avec un nombre d'emplois autorisés et une répartition entre grades non encore définis. Ces éléments ne seront connus qu'une fois la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales votée, les avis des conseils généraux donnés, le décret sur la consistance du domaine public routier national publié et les modalités de calculs des emplois transférés fixées. Le calendrier prévisionnel de la réforme permet de penser que ces éléments pourraient être disponibles début 2005.

Si ce manque de précision n'a pas constitué un frein à l'élaboration d'un projet de service, il empêche que soit définie avec précision la future organisation. Il ne permet pas en particulier d'apporter des réponses aux questions légitimes que se posent beaucoup d'agents : « Vais-je devoir changer de lieu de travail ? de métier ? ». Il ne sera vraisemblablement pas possible d'apporter de véritables réponses aux questions de ce type avant début 2005.

De plus, il paraît souhaitable que les futurs responsables des services routiers disposent d'une certaine latitude pour l'organisation de leurs services. Il existe en effet de nombreuses diversités locales : des contraintes spécifiques (nombre d'échangeurs sur une section d'autoroute, par exemple), une situation existante plus ou moins favorable (positionnement des CEI actuels par rapport au futur réseau, par exemple), des plans de charges futurs variés (en matière de travaux neufs). Ces éléments sont difficiles à appréhender finement au niveau central.

Il semble ainsi préférable que des propositions « remontent du terrain » et que le niveau central vérifie qu'elles sont conformes aux orientations générales, qu'elles préfigurent une certaine harmonisation des pratiques sur l'ensemble du réseau, et enfin qu'elles sont compatibles avec les effectifs autorisés qui seront notifiés au responsable du programme « Routes nationales » au sens de la LOLF.

A ce titre, la réflexion menée sur le cas particulier de l'Ile-de-France a abouti à des ébauches de structures présentant une forte similitude avec celles présentées ci-dessous. La poursuite des réflexions devrait permettre de déterminer jusqu'à quel point cette similitude peut être conservée et sur quels aspects il est nécessaire de s'en écarter.

Pour ces raisons, les organigrammes et organisations présentées ci-après, qui peuvent sembler rigides, doivent être compris comme des schémas de principe donnant une vision théorique de services types, adaptables localement.

2.2 La structuration au 2^{ème} niveau : organigramme, organisation, personnel

2.2.1 Construction des services de gestion de la route (SGR)

2.2.1.1 Principes de construction des SGR

Conformément au premier des huit principes qui la sous-tendent, cette réforme doit permettre une exploitation performante des itinéraires et des nœuds du réseau routier structurant. L'organisation nécessaire à cette exploitation doit ainsi être le socle de l'organisation d'ensemble.

Sur l'hypothèse d'un réseau routier national non concédé structurant répondant aux critères définis dans la première version du projet de loi, la typologie des routes serait la suivante :

- des routes constituant des itinéraires qui doivent être traités de bout en bout par un même gestionnaire. L'autoroute A75, de Clermont-Ferrand jusqu'au Pas de l'Escalette ou l'autoroute A20 en sont des exemples ;
- des nœuds routiers, devant être exploités dans une logique de flux entrants et sortants et sur lesquels il faut éviter de créer des interfaces multiples, les interfaces avec d'autres gestionnaires (collectivités territoriales et concessionnaires) représentant déjà une complexité à gérer. Un exploitant unique pour le RRN non concédé serait donc nécessaire. On peut penser au cas de Marseille, mais également à ceux de Nantes ou Rennes, par exemple ;
- des routes dont l'usage ne relève pas d'une logique d'itinéraire forte, mais dont on peut penser qu'elle resteront nationales pour des raisons de desserte équilibrée du territoire. L'exploitation de ces routes par des responsables différents ne présente pas d'inconvénients particuliers.

La construction des services de gestion de la route (SGR) devrait alors s'appuyer sur les trois postulats suivants :

- le réseau exploité dans un SGR, dirigé par un responsable de la gestion de la route (équivalent d'un actuel RGR), doit être dimensionné de façon à être convenablement couvert par un centre d'ingénierie et de gestion de trafic (CIGT) unique afin que ce RGR puisse assurer la gestion du trafic à partir de son centre de pilotage ;
- le réseau exploité par un SGR doit être constitué d'itinéraires et de nœuds complets, non fractionnés entre plusieurs SGR ;
- le réseau exploité par un SGR doit comporter au moins un grand itinéraire ou un nœud important, afin de constituer un service attractif pour un cadre de 2^{ème} niveau.

Des simulations ont montré qu'il était possible de construire des SGR sur la base de ces principes. Concernant en particulier le linéaire à gérer, l'expérience actuelle, autant des CIGT existants sur le réseau non concédé que des PC mis en place par les sociétés concessionnaires, donne une longueur de 350 km en moyenne pour un réseau de type « autoroute interurbaine ». Ce linéaire peut varier dans des proportions importantes selon la nature du réseau, de 150 km pour un réseau de voies rapides urbaines, à 500 km voire davantage s'il s'agit d'un réseau comprenant des voies bidirectionnelles à faible trafic. Dans les simulations effectuées, le linéaire en charge de chaque SGR est de l'ordre de 400 km à 600 km. Pour les services couvrant près de 600 km, un axe ou un nœud important est associé à une ou plusieurs liaisons de desserte équilibrée du territoire.

Un résultat important de ce travail est que chaque axe non concédé considéré comme un itinéraire au sens de son usage effectif peut être traité entièrement au sein d'un SGR. Il en est de même pour tous les nœuds. Les logiques de nœuds et d'itinéraires sont donc prises en charge par l'organisation routière dès le 2^{ème} niveau d'encadrement (A+).

2.2.1.2 Missions des SGR

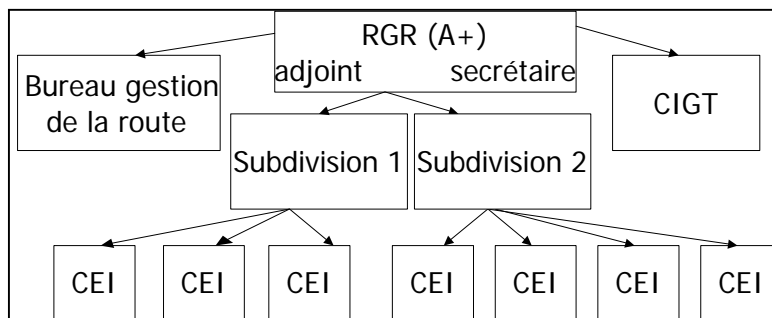
Ces services de gestion de la route ont pour principales missions :

- l'exploitation courante d'un peu plus de 400 km de RRN ;
- la préparation et la participation à la gestion des crises de circulation, en liaison avec les CRICR ;
- la gestion du domaine public ;
- la connaissance, la surveillance et l'entretien des voies et de leurs dépendances ;
- la maîtrise d'ouvrage des « petits travaux » (sans impacts majeurs sur le territoire).

Il s'agit des missions classiques des actuels services de gestion de la route. L'évolution majeure est ici la prise en charge de la maîtrise d'ouvrage des « petits travaux » (par opposition aux « grands travaux »). Les RGR sont certes déjà maîtres d'ouvrages des travaux d'entretien, de grosses réparation et de réhabilitation. Mais la limite, nécessairement toujours un peu arbitraire, entre les grands et petits travaux va se déplacer, puisque le principe est de confier au service routier tous les travaux qui n'ont qu'un impact faible sur le territoire et qui relèvent du bon fonctionnement de la route en elle-même. Ainsi par exemple, des travaux du type fractionnement de dalles en béton et rechargement par une structure en bitume (comme ceux réalisés sur l'A6 en Essonne ou à réaliser sur A25 dans le Nord) seraient sous maîtrise d'ouvrage du SGR, et donc considérés comme « petits travaux » au sens de cette distinction entre « petits » et « grands » travaux.

Organisation des SGR

L'organigramme type d'un service de gestion de la route est le suivant :



Le centre d'entretien et d'intervention est l'unité opérationnelle la plus proche du terrain et constitue la base des équipes intervenant dans le cadre des missions d'entretien et d'exploitation du réseau routier. Chaque CEI couvre une section de 60 km en moyenne. Cette section peut être plus faible dans les zones urbaines (avec de nombreux échangeurs) ou les zones spécifiques (montagne), et un peu plus longue dans les zones de plaine sans contraintes particulières. D'une manière générale, les CEI récemment construits sur des voies qui resteront nationales seront conservés.

Les subdivisions sont spécialisées. Chacune d'entre elles coordonne l'action de 3 à 5 CEI, en fonction des enjeux routiers, des complexités locales et de la longueur des axes. La subdivision devient le premier échelon auquel se concrétisera la prise en compte de la logique d'itinéraire puisque c'est à ce niveau que pourra s'exprimer la définition des besoins en entretien et petits travaux sur un axe déterminé. C'est là que le budget commencera à être préparé.

C'est également le subdivisionnaire qui sera le responsable d'opération des « petits » travaux. C'est en subdivision qu'aura lieu la préparation technique des marchés, la gestion du budget et la direction d'exécution des travaux.

Le subdivisionnaire sera l'interlocuteur de proximité des élus locaux et des acteurs du territoire traversé, ces relations pouvant être nombreuses compte tenu de la fréquence des échangeurs, bien plus élevée que sur les autoroutes concédées.

La subdivision sera enfin le référent des CEI en matière d'organisation et de questions d'ordre technique.

Le bureau de gestion de la route a, quant à lui, trois fonctions principales.

C'est le point d'appui du RGR pour la définition de sa stratégie d'entretien. A ce titre, il détient la connaissance du patrimoine, propose la politique technique et de sécurité routière et propose la répartition du budget.

C'est également le bureau de mutualisation des compétences administratives et financières : gestion du domaine public, comptabilité, marchés et contrôle de gestion.

C'est enfin dans ce bureau que s'effectue l'animation QSE (qualité, sécurité, environnement) du service de gestion de la route.

Le centre d'ingénierie et de gestion du trafic (CIGT) est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie d'exploitation de la route sur le réseau. A ce titre, il coordonne les interventions du SGR, gère le trafic, informe en temps réel des événements en cours ou prévisibles les usagers et l'ensemble des partenaires institutionnels impliqués dans la gestion d'un réseau routier. Il assure également des missions d'ingénierie de trafic dites « en temps différé », telles que les études de trafic et l'élaboration des dossiers d'exploitation pour la réalisation des chantiers.

Le CIGT est en étroite relation avec les CRICR pour les missions relatives à l'ingénierie de la gestion de crise : élaboration des plans intempéries et des plans de gestion de trafic et mise en œuvre de ces plans, sous l'autorité du préfet de département ou du préfet de zone - via le CRICR qui assure la coordination des CIGT - en fonction de l'ampleur de la crise.

Il a également la responsabilité de la maintenance des équipements d'exploitation.

2.2.1.4 Relations avec les DDE

Le préfet de département étant l'interlocuteur institutionnel des collectivités, ce sont *a priori* les DDE qui vérifieront l'impact des modifications apportées par les collectivités aux routes à grande circulation. Elles pourront, pour ce faire, s'appuyer ou non sur les CIGT. Des réflexions à ce propos sont en cours au sein d'autres chantiers de modernisation du ministère. Dans l'attente de leurs propositions, il a été retenu comme hypothèse qu'une cellule « sécurité routière » serait maintenue en DDE et qu'un rôle lui serait confié sur le territoire départemental pour l'ensemble des réseaux routiers.

Les SGR seraient ainsi en relations avec les DDE :

- ils alimenteraient l'observatoire accidentologie et politique de sécurité routière de la cellule « sécurité routière » de la DDE traversée, dont le rôle serait d'évaluer cette politique ;
- ils demanderaient à la cellule « sécurité routière » de la DDE concernée les autorisations préfectorales nécessaires (pouvoir de police de la circulation et de la conservation du domaine) ; ils participeraient à la préparation des crises avec la cellule de crise départementale ; ils recevraient des consignes de la cellule de crise départementale en cas de gestion d'une crise de niveau préfet de département. **Niveaux de service**

Afin d'apporter un niveau de service élevé en exploitation tous les CIGT seront donc au minimum en fonctionnement en 2x8 (de 6h à 22h). Seront portés en fonctionnement en 3x8 (donc 24h/24h) les CIGT gérant les agglomérations importantes et les CIGT des grands itinéraires comme A20 et A75, en fonction des enjeux d'exploitation pendant la période nocturne.

L'objectif poursuivi est celui du basculement, la nuit, des CIGT en 2x8 sur des CIGT fonctionnant en 3x8, afin d'obtenir une vigilance 24h/24h sur l'ensemble du réseau routier national.

En viabilité hivernale, deux niveaux de service (N1 et N2) sont envisagés. La définition exacte de ces niveaux de service ne sera pas la même que celle d'aujourd'hui. La réflexion sur le sujet est en cours. Néanmoins, il peut déjà être affirmé le principe que l'ensemble du futur réseau ne sera pas soumis à un niveau de service unique, les enjeux de circulation et de sécurité n'étant pas homogènes. Ces deux niveaux de service devront être croisés avec la zone climatique dans laquelle se trouve l'infrastructure (H1, H2, H3 ou H4), pour définir finement les besoins.

Pour la surveillance et l'intervention sur incident, trois niveaux de service type peuvent être distingués en première approche ; ils seront affinés dans le SDER en fonction des enjeux :

- niveau de service de base
 - surveillance : pendant les heures de service
 - interventions sur incidents : astreinte en dehors des heures de service
- niveau de service moyen
 - surveillance : 2 fois par jour ouvré, couvrant les périodes de pointe, et 1 fois par jour non ouvré
 - interventions sur incidents : astreinte en dehors des heures de service
- niveau de service élevé
 - surveillance : 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7
 - interventions sur incidents : astreinte en dehors des heures de service

2.2.1.6 Personnels des SGR

La situation actuelle est très contrastée d'un département à l'autre selon qu'il est sous le régime de l'article 6 ou de l'article 7, et selon que la DDE s'est déjà organisée ou pas en subdivisions spécialisées « routes ». Ainsi, le changement que nécessite la mise en œuvre d'une telle organisation pourra être plus ou moins important.

A titre d'exemple, pour un RGR travaillant dans une DDE sous article 7, les quatre évolutions majeures résideront dans :

- la réalisation de ses missions suivant des logiques d'itinéraires et non plus suivant une logique territoriale ;
- le fait que le linéaire concerné est le réseau le plus exigeant, réclamant une forte implication dans la gestion de trafic et les interventions d'exploitation sur le terrain ;
- la plus grande étendue géographique de ce réseau, qui aura une dimension plus ou moins régionale et non plus une étendue départementale. ;
- la variété de ses interlocuteurs institutionnels.

Par rapport aux DDE sous article 6, l'évolution des missions du RGR sera plus fondamentale puisqu'elle le conduira en outre :

- à se positionner plus fortement comme un maître d'ouvrage en exploitation, et non plus comme un maître d'œuvre (pour le département) en entretien ;
- à gérer un linéaire plus réduit mais mieux connu et maîtrisé ;
- à modifier son positionnement, puisqu'il passera d'une responsabilité fonctionnelle sur des subdivisions territoriales polyvalentes à une responsabilité hiérarchique directe sur des subdivisions spécialisées.

Les bureaux de gestion de la route auront des missions assez proches de celles qu'ils accomplissent aujourd'hui mais, constitués d'équipes renforcées (environ une dizaine d'agents), ils seront à même de développer leur composante budgétaire (prévision et contrôle de gestion) ainsi que de maîtriser la qualité de la connaissance de leur patrimoine (voiries, ouvrages d'art et dépendances) sous responsabilité, base de la définition d'une politique d'entretien adaptée.

Un poste d'animateur qualité, sécurité et environnement à plein temps existera dans chaque service de gestion de la route. Rattaché au bureau de gestion de la route (BGR) par commodité, il n'en demeure pas moins que sa tâche portera sur l'ensemble des activités du service, afin de développer une culture de management intégré. Il s'agira de mettre en place un système qualité, d'impulser une politique volontariste en matière d'hygiène, de sécurité et de prévention des risques professionnels et de s'assurer du respect des normes environnementales relatives au traitement des déchets, à la pollution des sols et au stockage des matières dangereuses.

Une partie du réseau national actuel n'est pas dotée de CIGT, la fonction étant partiellement assurée par les cellules départementales d'exploitation et de sécurité. C'est sur les compétences d'exploitation en temps différé (réalisation de dossiers d'exploitation, repérage des interactions entre chantiers, capitalisation des données de trafic, participation à l'élaboration de plans de gestion de trafic...) que s'appuiera la constitution des CIGT. Ils seront chacun composés de 15 à 20 personnes, en fonction du niveau de service visé (2x8 ou 3x8).

Concernant les subdivisions et les CEI, une grande partie du futur réseau national étant déjà structurée en CEI et subdivisions spécialisées, les compétences existent déjà et les agents sont en place. Un futur CEI sera généralement constitué de 20 à 35 agents, en fonction des niveaux de service nécessaires en surveillance du réseau et en viabilité hivernale. Il sera dirigé par un contrôleur, d'un niveau de grade adapté à la complexité du réseau concerné. Dans un CEI d'agglomération, par exemple, le pilotage par un contrôleur divisionnaire paraît justifié. Une diversification des métiers des contrôleurs va ainsi s'opérer entre les contrôleurs chefs de CEI, qui seront avant tout des managers responsables du bon fonctionnement de centres de production importants, les contrôleurs en subdivision, qui seront essentiellement des contrôleurs de travaux en contact avec les entreprises et le CEI responsables du suivi du bon déroulement technique et organisationnel des chantiers, les contrôleurs de grands travaux, tels qu'ils existent actuellement, et les contrôleurs en DDE, qui suivent les travaux d'ingénierie pour compte de tiers et sont davantage au contact des collectivités. Ces métiers réclamant des compétences différentes, cette spécialisation permettra à chacun de remplir une fonction qui corresponde le plus à ses affinités, étant entendu qu'il n'y aura pas de cloisonnement entre ces différents postes : il sera tout à fait envisageable, et même souhaitable, qu'au fil de sa carrière, un contrôleur puisse assurer des fonctions différentes. On verra au chapitre *Compétences individuelles et collectives* que cette préoccupation recouvre en fait tous les métiers liés à la route.

L'échelon « subdivision » a été pensé, dans ses missions et dans sa couverture territoriale, de sorte qu'il puisse être constitué au minimum de 5 personnes (en plus du personnel des CEI) et que le poste de subdivisionnaire puisse être attribué, en fonction des subdivisions, soit à un contrôleur divisionnaire, soit à un technicien supérieur principal, soit à un ingénieur.

2.2.2 Construction des services de maîtrise d'ouvrage de grands travaux (SMO)

2.2.2.1 Principes de construction des SMO

Identifier et renforcer la maîtrise d'ouvrage est l'une des orientations fondamentales du projet de réorganisation (*cf. §1.4*). L'objectif est de dissocier des responsabilités relevant de logiques différentes afin d'éviter des confusions préjudiciables notamment au respect des coûts et des délais et de créer entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre les conditions d'un dialogue clair favorisant la prise des décisions et leur traçabilité.

L'organisation actuelle ne permet pas d'identifier clairement les fonctions de maîtrise d'ouvrage qui se trouvent diluées aux différents niveaux de son exercice : la DRE n'exerce qu'une partie de cette responsabilité en intervenant au niveau des arbitrages financiers ; la DDE quant à elle combine les aspects de définition fine du programme tant pour ce qui concerne la problématique de l'aménagement que pour celle de la future gestion du réseau ; elle agit également en tant que maître d'œuvre chargé de fournir une réponse technique aux exigences du programme. Au niveau de la DDE, la dilution et l'entrecroisement des missions et responsabilités sont les plus forts. De fait, les décisions de la maîtrise d'ouvrage en matière de programme et d'organisation de la conduite des études et des travaux sont rarement formalisées. Le dialogue entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre n'est pas structuré.

La constitution d'un service de maîtrise d'ouvrage spécifique, en charge d'une opération depuis sa genèse jusqu'à sa réalisation complète, a pour objectif de rassembler l'ensemble des fonctions de maîtrise d'ouvrage dans une seule entité clairement responsable. Cette entité se trouvera en situation d'assurer, dans la durée, les choix vis-à-vis de l'ensemble des partenaires. Elle aura pour responsabilité principale, dans les phases en amont de la DUP, de piloter les études permettant d'aboutir à la formalisation d'un programme incluant un coût

d'objectif et un plan de financement. Il lui incombera ensuite, en phase de projet puis de travaux, de veiller au respect de ces éléments.

En identifiant une structure de maîtrise d'ouvrage auprès du DRE, séparée fonctionnellement et hiérarchiquement du service assurant la maîtrise d'œuvre, les compétences de la maîtrise d'ouvrage seront améliorées et son exercice renforcé. La passation d'une commande formelle du directeur des routes au représentant local du maître d'ouvrage et de celui-ci au maître d'œuvre deviendra la règle.

Cette séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre fait l'objet depuis longtemps d'une littérature abondante et de recommandations diverses, ainsi que d'expériences en cours pour certains projets. On pensera par exemple à la construction de l'itinéraire à très grand gabarit réalisé entre Bordeaux et Toulouse ou, pour prendre des projets plus classiques, à la construction de la RN19 en Haute-Saône ou encore à la section Cholet-Bressuire de la RN149. Néanmoins, il n'est pas toujours aisé d'identifier les fonctions qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage et celles qui relèvent de la maîtrise d'œuvre. C'est pourquoi on trouvera en *Annexe 2 : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre*, des tableaux détaillés sur les missions et tâches ressortissant à chacune de ces fonctions, suivant l'avancement du projet.

2.2.2.2 Missions des SMO

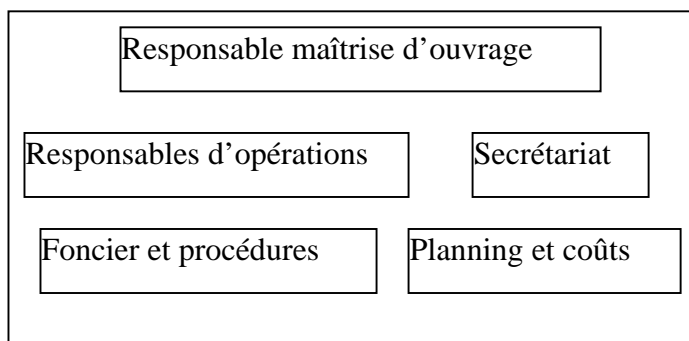
Ce service de maîtrise d'ouvrage a les principales missions suivantes :

- le pilotage de l'opération ;
- le contrôle de gestion ;
- la formalisation des objectifs du maître d'ouvrage ;
- l'organisation et la désignation des acteurs du projet ;
- la gestion des marchés et la comptabilité ;
- la conduite de la concertation ;
- la communication vers les différents publics concernés.

2.2.2.3 Organisation des SMO

Le service de maîtrise d'ouvrage (SMO) est constitué de 6 à 10 personnes, en fonction du plan de charges estimé dans la région concernée.

Dans le schéma suivant, les cases ne représentent pas des sous-structures à l'intérieur de cette structure. Il s'agit simplement d'identifier les différents métiers exercés par des personnes différentes au sein de ce service unique dans lequel tous les agents sont placés sous l'autorité du responsable du service de maîtrise d'ouvrage.



Ce service est organisé et fonctionne selon une logique de projets. Ainsi, pour chaque projet routier, le responsable du service désigne un responsable d'opérations. Celui-ci assure le

pilotage et le suivi de l'opération, des premières études préliminaires jusqu'à la remise de l'infrastructure à l'exploitant, c'est-à-dire au service de gestion de la route concerné.

Les agents chargés du foncier, du suivi des coûts et délais, sont impliqués plus ou moins intensément à l'équipe en fonction des phases d'avancement du projet, ce qui permet de lisser les plans de charge de chacun.

Quatre autres fonctions sont indispensables à la réalisation de la mission de maîtrise d'ouvrage. Il s'agit de la communication, de la comptabilité, du suivi des marchés et de l'expertise juridique. Elles n'apparaissent néanmoins pas au sein de la structure car, sauf cas particulier, ces fonctions étant également nécessaires à d'autres services de la DRE, elles sont mutualisées. Ainsi, en fonction de l'échéancier défini, un agent du bureau communication de la DRE peut être intégré à l'équipe projet pendant une période déterminée. Le service marchés-comptabilité de la DRE suit, entre autres, les marchés routiers et les opérations financières afférentes.

Le service de maîtrise d'ouvrage est placé en DRE puisque les co-financements Etat-région ainsi que les études d'intermodalité et d'aménagement du territoire se traitent déjà et se traiteront de plus en plus au niveau régional. Ainsi, le DRE deviendra le représentant local (pour le préfet de région) de la maîtrise d'ouvrage. Cette délégation ne sera pas automatique mais relèvera d'une décision ministérielle formelle par opération.

Pour autant, la connaissance fine du territoire, de ses enjeux et des politiques locales est nécessaire pour concevoir des projets pertinents. Cette connaissance se situe essentiellement au niveau départemental. L'association à la maîtrise d'ouvrage du ou des préfets de départements et du ou des DDE concernés est donc un impératif de qualité. Dans le même esprit, puisque l'un des principes du projet de réorganisation est de concevoir la construction au service de l'exploitation, il est nécessaire d'associer dès l'amont le service de gestion de la route aux décisions de la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, tout comme il est proposé de généraliser le fonctionnement en équipe projet, la mise en place d'un comité de pilotage de la maîtrise d'ouvrage doit devenir la norme.

Le représentant local du maître d'ouvrage, personne responsable du marché, est bien identifié comme le préfet de région, et à travers lui le responsable du service de maîtrise d'ouvrage de la DRE. Mais il lui revient de mettre en place et d'animer un comité de pilotage dans lequel sont représentés l'ensemble des services concernés, dont obligatoirement le préfet de département et le futur exploitant, afin de préparer au mieux les grandes décisions. Il peut être envisagé que cette participation aux décisions de maîtrise d'ouvrage se décline jusqu'à des délégations formalisées pour des phases d'un projet routier ayant un impact particulier sur le territoire. Le rôle de chacun des acteurs, et notamment l'association étroite des DDE, devra être précisément défini lors de phases de cadrage stratégiques préalables au lancement des étapes importantes (établissement du projet de commande des études préliminaires, réalisation de ces études, réalisation de l'APS, enquête d'utilité publique, phases d'expropriation puis de réalisation), en tenant compte de toutes les dimensions du projet.

S'agissant des projets en milieu urbain, il faudra veiller à leur articulation avec les projets des collectivités en construisant un partenariat approprié. Le comité de pilotage du niveau de la, ou des, maîtrise(s) d'ouvrage, associant le DDE, pourra s'accompagner de comités techniques impliquant la maîtrise d'œuvre et la DDE (par exemple le service aménagement et urbanisme).

Dans le cas d'opérations d'investissement dans le domaine de l'exploitation, l'enjeu est de bien identifier les problèmes auxquels il convient de faire face en termes de gestion de trafic, de définir les objectifs d'exploitation qui en découlent et de les décliner en stratégies d'exploitation ; les systèmes dynamiques de gestion du trafic et d'information routière et les équipements de terrain ne sont qu'un moyen pour les atteindre. Ces objectifs doivent préférentiellement être définis et adoptés dans le cadre de partenariats avec les gestionnaires des réseaux routiers en interface avec le réseau routier national. Ils doivent être arrêtés en prenant en compte l'ensemble des problématiques territoriales : politiques de déplacements urbains, intermodalité, développement urbain, environnement, etc... Dès lors, le DRE compétent sur ces différents champs assure pour les phases amont la maîtrise d'ouvrage pour la mise en place des partenariats et la définition des projets d'exploitation. Mais compte-tenu de la spécificité et de la technicité particulière de ces opérations, il doit, dès ces phases amont, s'appuyer sur une assistance à la maîtrise d'ouvrage de la part du CETE ou du responsable de la gestion des routes (RGR) compétent.

2.2.2.4 Positionnement de la maîtrise d'ouvrage après DUP

Est-il judicieux de préconiser la séparation de la maîtrise d'ouvrage avant DUP de la maîtrise d'ouvrage après DUP ? Cette séparation existe déjà lorsqu'il s'agit de projets d'autoroutes concédées, puisque ceux-ci sont menés par l'Etat jusqu'à la déclaration d'utilité publique, qui fixe le programme, et qu'ils sont ensuite confiés à une société concessionnaire. Il s'agit donc d'un passage de relais opérationnel. Dans le cas de projets non concédés, il pourrait être également considéré que la phase amont d'un projet doit être étudiée sous un angle d'aménagement du territoire et qu'une fois le programme de l'ouvrage fixé, le projet doit être remis entre les mains d'un service routier plus spécialisé.

Cette option a été étudiée en prenant en compte les critères suivants :

1. la lisibilité externe
2. la continuité du dossier (engagements, coûts, délais, prises de décisions)
3. le regroupement de compétences
4. les relations avec les co-financeurs
5. les relations avec le territoire (élus, riverains...)
6. la prise en compte de l'exploitation
7. l'efficacité du suivi (intérêt pour les travaux)
8. la séparation fonctionnelle entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

Les critères 1 à 4 militent fortement pour une maîtrise d'ouvrage unique du début à la fin d'une opération. Le critère 5 pourrait amener à préférer que la maîtrise d'ouvrage aval se situe en DDE, mais l'intégration étroite de celle-ci au sein du comité de pilotage de maîtrise d'ouvrage doit permettre d'assurer le nécessaire ancrage territorial. Les critères 6 et 7 tendent à privilégier une maîtrise d'ouvrage aval située dans un service routier. Ces points sont en fait traités de deux manières différentes : lorsqu'il s'agit de « petits travaux », c'est-à-dire de travaux qui ont un impact faible sur le territoire et pour lesquels la DRE aurait légitimement un intérêt faible — il s'agit de l'équivalent des petits ICAS des autoroutes concédées — il a été vu au paragraphe 2.2.1.2 qu'ils étaient sous maîtrise d'ouvrage du service de gestion de la route ; pour les grands travaux, le critère 6 est pris en compte par le biais du comité de pilotage. Enfin, le critère 8 milite pour ne pas scinder les missions du service de maîtrise

d'ouvrage entre l'amont et l'aval de manière à assurer une séparation fonctionnelle entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pendant toute la vie de l'opération.

En prenant pour exemple d'investissement la mise en œuvre des systèmes d'exploitation et d'information routière en temps réel, notamment ceux destinés aux infrastructures existantes dans les grands nœuds autoroutiers urbains, la technicité particulière de ces opérations conduit à penser que la maîtrise d'ouvrage aval doit de préférence être réalisée par le SGR et non par le SMO de la DRE. Mais les relations avec les collectivités locales partenaires, qu'il faut entretenir tout au long de la vie du projet, et le souhait de séparer clairement la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, conduisent à préférer le maintien de la maîtrise d'ouvrage en DRE, quitte à ce que l'assistance à maîtrise d'ouvrage soit assurée par le SGR de bout en bout.

Il est donc proposé, comme cela apparaissait dans la définition des missions, que la maîtrise d'ouvrage aval soit, dans tous les cas, exercée par la structure qui assure la maîtrise d'ouvrage amont.

2.2.2.5 Personnels des SMO

La création de ces 21 nouvelles petites structures à forte valeur-ajoutée travaillant exclusivement dans une logique de projet, de contractualisation et de partenariats est sans nul doute une innovation dans le monde opérationnel de l'Equipement. Les enjeux financiers et politiques sont tels que le responsable est plutôt un deuxième niveau de grade confirmé. Il est responsable de l'encadrement direct d'environ 10 personnes. C'est, à n'en pas douter, un signe très fort du ministère de la reconnaissance de son besoin de cadres de haut niveau ayant des compétences de gestion de projets et non uniquement de gestion de personnels.

Les futurs responsables d'opérations (2 à 3 par service), devront avoir un profil de cadre de 2^{ème} niveau, ou de 1^{er} niveau confirmé. L'idéal serait qu'un responsable d'opérations ait un parcours antérieur lui ayant permis d'acquérir des compétences en matière d'ingénierie des travaux neufs et d'exploitation de l'infrastructure, afin de disposer de la culture technique ainsi que de la connaissance du fonctionnement d'une route et du déroulement d'un chantier. Les recrutements sur ces nouveaux postes réclameront une attention toute particulière durant les premières années. Il ne sera pas aisé de trouver des A+ ou A confirmés présentant l'ensemble des compétences requises. Ces compétences de conduite de projet se développent dans le réseau scientifique et technique, mais c'est alors la connaissance du déroulement des phases de travaux qui risque de faire défaut pour une prise de poste à ce niveau de responsabilités. Les cellules GUEPARH (gestion unifiée et partagée des ressources humaines), adossées aux CIFP, seront les outils d'identification et de construction des profils adéquats.

2.2.3 Constructions des services d'ingénierie routière (SIR)

2.2.3.1 Principes de construction des SIR

Les services d'ingénierie routière (SIR) ont vocation à réaliser sur commande des structures de maîtrise d'ouvrage toute mission d'ingénierie, tant au titre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage que, après DUP, de maîtrise d'œuvre. Naturellement, les missions confiées aux SIR peuvent être réalisées en régie ou sous-traitées, voire confiées directement par le maître d'ouvrage au CETE ou à des prestataires privés.

C'est sur les SIR que doit reposer la qualité technique de la majeure partie des projets, en phase étude comme en phase chantier. L'ambition est qu'ils puissent accroître leur technicité. C'est pourquoi le principe est de les conforter dans leur rôle technique, en les dégageant des problématiques politiques et budgétaires qui sont prises en charge par le SMO. Le regroupement des effectifs en un nombre plus réduit d'unités que dans l'organisation actuelle doit permettre d'assurer, collectivement, dans toutes les disciplines qu'il est nécessaire de mobiliser et par delà les renouvellements inévitables de personnes, une permanence de la compétence et de la mémoire des projets qui sont confiés aux SIR ainsi qu'une capacité à intégrer les acquis de l'expérience.

2.2.3.2 Missions des SIR

Les missions principales des SIR sont les suivantes :

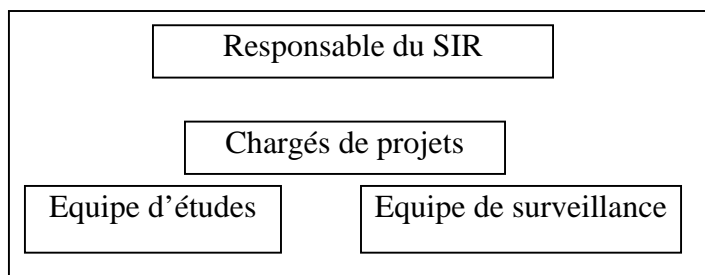
- Ingénierie amont (avant DUP)
- Assistance à maîtrise d'ouvrage aval (post DUP)
- Maîtrise d'œuvre « grands travaux » (*i.e.* élargissement, projet en site neuf, nouvel échange), à la fois pour la phase étude et pour la phase travaux
- Maîtrise d'œuvre « petits travaux » (selon les cas)

La maîtrise d'œuvre « petits travaux », c'est-à-dire pour le compte du service de gestion de la route, maître d'ouvrage de ce type d'opération, ne fait pas nécessairement partie du cœur de métier des SIR. Ce point dépend de l'organisation mise en place au 3^{ème} niveau : services routiers de taille régionale intégrés aux DRE ou services routiers de taille interrégionale, qui sera évoquée au § 2.4.

En outre, pour ce qui concerne la maîtrise d'œuvre des opérations d'investissement relative aux systèmes d'exploitation, l'expérience acquise ces dernières années montre qu'elle devra de préférence être assurée par le SGR, et non par le SIR, compte-tenu de l'expertise du métier d'exploitant de la route que nécessitent ces opérations. Il paraît naturel que l'équipe chargée de la maîtrise d'œuvre de ces opérations soit rattachée, ou en tout cas très proche, des CIGT. Le SIR pourra néanmoins utilement intervenir en support pour apporter son expertise, en termes de méthode, de gestion des marchés de travaux, d'ordonnancement, etc.

Pour plus de détails sur les tâches relatives à la maîtrise d'œuvre, on se reportera à *Annexe 2 : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre*.

2.2.3.3 Organisation des SIR



En fonction des lieux d'implantation, qui dépendront des localisations actuelles des services grands travaux ainsi que des projets en cours et à venir sur le futur réseau routier national, les SIR seront des unités de 30 à 50 personnes. Elles ne seront pas subdivisées en cellules « études et travaux neufs » comme aujourd'hui. Chaque SIR disposera d'environ 4 chargés de projets, mais ceux-ci ne seront pas responsables hiérarchiques d'un petit bureau : ils travailleront en équipe projets, autant en phases d'étude qu'en phase de chantier.

Il s'agit donc, là encore, d'une organisation structurée par projets en optimisant les plans de charge et les compétences en fonction des projets.

Dans certains cas, par exemple pour des opérations en milieu urbain, la structure par projet pourra s'accompagner de la participation à des comités techniques associant différents partenaires, notamment la DDE concernée, et en recourant, le cas échéant, à des prestations externes (urbanistes, architectes) dans le respect des directives du maître d'ouvrage.

L'équipe d'études est composée de dessinateurs, de secrétaires, de chargés d'études et de concepteurs. L'équipe de surveillance est composée de contrôleurs de travaux.

2.2.3.4 Personnels des SIR

Le SIR est le service des concepteurs, des contrôleurs de travaux, des gestionnaires de marchés et des chargés de projet.

Son fonctionnement en équipes projets ne sera pas une révolution puisque certains services grands travaux ont déjà adopté ce mode de fonctionnement. Il risque cependant de modifier les habitudes des futurs chargés de projets, actuels chefs de subdivision ETN, qui devront adapter leurs techniques de management. Cette mutation ne pourra s'effectuer convenablement que si la gestion des carrières valorise les compétences de conduite de projets. Le chargé de projets du SIR doit disposer des mêmes compétences managériales que le responsable d'opération du SMO, dont il est d'ailleurs l'interlocuteur direct.

Pour les autres personnels du SIR, la charge de travail sera lissée par rapport à la situation actuelle du fait du fonctionnement par projets. L'approfondissement par les personnels de certains domaines sera rendue plus aisée. En effet, la taille des SIR sera suffisante pour qu'en plus d'une approche de généraliste permettant une certaine polyvalence, chacun puisse développer une compétence particulière, par exemple dans les études de bruit, d'analyse de la valeur, d'assainissement... Tous les agents d'un SIR auront un responsable hiérarchique unique, le chef de SIR, mais ils pourront travailler avec différents chargés de projets en fonction du plan de charge du service.

Un responsable qualité assurera la mise en place des processus de travail permettant de passer du fonctionnement hiérarchique au fonctionnement par projets, et vérifiera ensuite le bon fonctionnement du système et le respect des procédures liées aux projets routiers.

2.3 Compétences individuelles et collectives

D'une manière générale, l'organisation envisagée conduit à une certaine spécialisation des métiers. Cette option a été privilégiée afin d'apporter une réponse à la question, régulièrement évoquée, d'une relative perte de compétence technique des services.

La spécialisation peut néanmoins présenter deux risques. Le premier est celui de l'absence de perspective de déroulement de carrière. Le deuxième est celui du cloisonnement si l'organisation ne facilite pas la mise en relations des compétences individuelles au service d'un projet collectif.

C'est pourquoi il est de l'intérêt de tous qu'il soit possible de suivre des parcours de carrière intéressants au sein de la filière route, et que des passerelles existent avec les autres métiers du ministère.

Afin d'avoir une première idée de ce que pourraient être ces parcours et passerelles, on trouvera en *Annexe 3 : Esquisse de tableau des métiers du domaine routier (hors fonctions support)* un tableau présentant les métiers dans la future organisation routière. Ce tableau présente également les postes en DDE et CETE qui sont proches en termes d'activité ou de compétences nécessaires et peuvent ainsi s'intégrer dans un parcours de généraliste de domaine (au sens de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) ou servir de passerelles vers d'autres domaines de l'Équipement. Tous les postes n'y sont pas représentés car l'étude n'inclut pas encore la gestion des ouvrages d'art et les métiers actuels et futurs des OPA et autres agents des parcs. Il s'agit d'un premier schéma qui reste à compléter. A partir de celui-ci, les liaisons entre postes telles qu'esquissées dans les paragraphes précédents sont à approfondir. Le chantier transversal « compétences et métiers » lancé dans le cadre de la modernisation du ministère sera en particulier le lieu d'examen de cette problématique.

La constitution des équipes est un point clé de la gestion des risques évoqués ci-avant : il faut veiller à construire des unités de taille suffisante afin que dans chaque équipe se trouvent plusieurs professionnels d'un même métier et différents métiers complémentaires. Le respect de ces règles permet de rendre réalistes les processus de transmission des savoirs et des compétences.

Ainsi, l'organisation projetée vise à créer des unités plutôt grandes, aux missions diversifiées, qui mobilisent des personnes qualifiées mettant leurs compétences au service de projets. Le choix inverse aurait consisté à créer des petites structures de spécialistes à côté de petites structures de polyvalents. Par exemple, il apparaît préférable de créer un unique bureau de gestion de la route alors qu'il aurait été possible de créer deux structures, l'une plus administrative et financière et l'autre davantage « politique technique ». Il a également été choisi de créer des SIR de 30 à 50 personnes chargées à la fois des études à différents stades et de la conduite des travaux, plutôt que de spécialiser des SIR études amont, des SIR études aval et des SIR travaux. C'est également la crainte de créer des structures trop fragiles pour la gestion des ouvrages d'art, à l'image de certaines CDOA « article 7 » qui existent aujourd'hui, qui conduit à approfondir la problématique de cette gestion avant d'effectuer des propositions d'organisations sur ce thème.

2.4 Proposition pour l'organisation au 3^{ème} niveau : analyse de deux possibilités

Ont été définies à ce stade les trois entités de base sur lesquelles reposera la future organisation routière de l'Équipement : les SGR, les SIR, les SMO.

Les questions qui se posent sont celles de leur intégration dans des structures plus larges et des relations qu'elles doivent entretenir entre elles, avec les autres services de l'État et notamment du ministère, avec les gestionnaires des autres réseaux et avec les élus et les usagers.

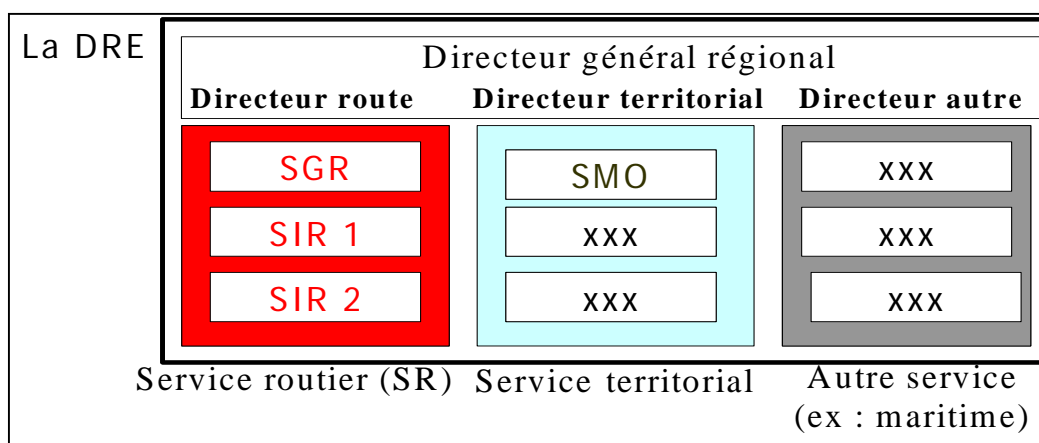
Le fonctionnement des structures routières dans leur environnement dépend pour un certain nombre de points du choix de leur rattachement à un troisième niveau. Deux possibilités sont présentées ci-après. La première est la création d'un service de taille régionale rattaché à la DRE. La deuxième est la création d'un service de taille interrégionale rattachés à la DRE de zone de défense.

L'analyse de leurs fonctionnements respectifs n'est pas présentée dans son intégralité mais se concentre sur les points de divergence entre les deux scénarios, afin de tenter de faire ressortir des critères de choix entre ces deux options de macro-organisation.

2.4.1 Scénario 1 : une vingtaine de services routiers de taille régionale

2.4.1.1 Présentation du scénario 1

Dans le cadre de la réforme territoriale annoncée le 27 janvier 2004 par le ministre aux chefs de service, qui tend notamment à rattacher les services de l'Équipement régionaux et interrégionaux à des « directions générales régionales de l'Équipement » (ce terme pouvant encore évoluer), le rattachement des services de 2^{ème} niveau étudiés précédemment peut être réalisé comme indiqué ci-dessous. Pour une facilité de lecture, on continuera dans la suite de ce rapport à nommer DRE les futures « directions générales régionales ».



Le directeur général régional est responsable d'un certain nombre de services : des services maritime, navigation et autres qui ne concernent pas directement la présente réflexion et qui sont schématisés sous la forme de « autre service ». Il existe aussi un service provisoirement baptisé « service territorial » dirigé par un directeur territorial et constitué pour l'essentiel de la DRE dans sa forme actuelle. A côté de cette direction territoriale est placé un service routier (SR), à la tête duquel se trouve également un directeur, responsable du service routier.

Avec l'hypothèse d'un futur réseau routier national de 10 000 km non concédés, 18 DRE sur 22 disposeraient d'un service routier comprenant en général un service de gestion de la route (exploitant de 400 km à 600 km) et deux services d'ingénierie routière tels que définis au § 2.2.

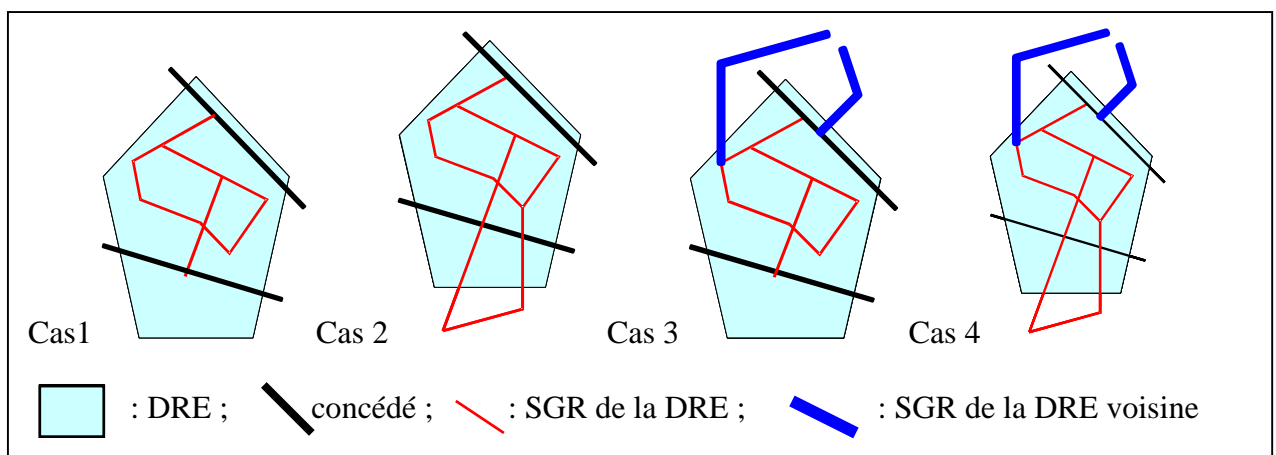
Le SMO, quant à lui, n'est pas positionné au sein du service routier mais au sein du service territorial.

Cette séparation est effectuée pour deux raisons. En premier lieu, concernant la maîtrise d'ouvrage amont, il a été clairement posé qu'il était nécessaire de la positionner en DRE afin qu'elle soit exercée dans une logique d'aménagement du territoire et d'approche intermodale, sans *a priori* routier. Le service territorial traite dans toutes ses autres composantes ce type de problématique et il est donc naturel d'y inclure le SMO afin qu'il bénéficie le plus possible de cette vision transversale. En second lieu, la séparation hiérarchique et fonctionnelle recherchée entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre a davantage de chance d'être effective si le SMO n'est pas directement placé sous la même autorité que le SIR.

Il est important de souligner que bien que le service routier soit rattaché à une DRE, le réseau géré par le SR n'est pas strictement inclus dans les limites régionales. Le premier principe du projet de refondation des services routiers du ministère est bien l'exploitation du réseau par itinéraires et par nœuds, dans une logique de services aux usagers. Les services de gestion de la route sont donc définis en respectant les itinéraires. Les routes qui ne nécessitent pas d'être gérées comme des itinéraires sont réparties entre SGR de manière à approcher le plus possible les limites régionales afin de pouvoir construire ce scénario de manière crédible.

Du fait de l'existence de nombreux itinéraires qui franchissent des limites régionales, quatre cas se présentent (cf. figure ci-dessous) :

- cas 1 : cas le plus favorable à ce scénario, où le SGR est entièrement inclus dans les limites régionales et où aucun autre SGR ne pénètre dans ces limites ;
- cas 2 : cas où la zone d'action du SGR s'étend sur d'autres régions et aucun autre SGR n'intervient sur ce territoire ;
- cas 3 : cas où la zone d'action du SGR est entièrement incluse dans le territoire régional et où d'autres SGR interviennent sur ce territoire ;
- cas 4 : cas d'imbrications mutuelles.



Si l'on considère qu'appartient au cas 1 toute situation où le franchissement des limites représente un linéaire inférieur à la zone d'action d'un CEI (environ 60 km), ce cas correspond à la moitié environ des régions. Pour cinq régions le linéaire dépassant les limites de la région de rattachement représente environ la moitié du linéaire du SGR concerné.

Les SIR ne posent pas de problème particulier de limites. Le choix peut être fait de respecter les limites régionales, ou bien celles du SGR. C'est cette deuxième option qui doit être préférée, à la fois pour que la maîtrise d'œuvre prenne mieux en compte la logique d'exploitation et pour faciliter les échanges et le travail en commun entre SGR et SIR, dans la logique de rapprochement du constructeur et de l'exploitant.

Cet aspect interrégional des services de taille régionale, qui dépendra de la consistance du réseau national finalement retenu, n'est pas problématique en soi. Néanmoins, il pourrait créer des difficultés du fait de l'imbrication des responsabilités en matière de projets neufs entre SIR, SMO et SGR, par exemple sur la RCEA et la RN 7 en Auvergne ou la RN88 en Languedoc-Roussillon.

2.4.1.2 Relations entre les services

Le service de gestion de la route est le maître d'ouvrage de tous les travaux qui concernent la viabilité de son réseau et qui n'ont pas d'impact majeur sur le territoire. Il assurera donc la maîtrise d'ouvrage de certains travaux qui sont à l'heure actuelle confiés plutôt au service grands travaux. La limite entre les « petits » et les « grands » travaux est nécessairement floue. Dans ce scénario, le DRE étant à la fois responsable du SGR et du SMO, il pourra définir, en fonction des plans de charge et des sensibilités locales afférentes aux aménagements à réaliser s'ils sont du ressort du SGR ou du SMO.

La totalité de la maîtrise d'œuvre pour le compte du SGR sera effectuée par le SIR le plus proche. C'est donc le même service de maîtrise d'œuvre qui effectue les études de travaux neufs et les études pour le compte du SGR. Il se forge ainsi une bonne expérience des problèmes de gros entretien et de réhabilitation qui facilite la prise en compte des sujétions de l'exploitant dans les projets neufs.

Le responsable du service routier a en général trois unités à gérer et un linéaire de réseau qui est en moyenne 1,7 fois plus important que le linéaire de routes nationales qui traverse aujourd'hui un département. C'est une taille qui permet un management rapproché des équipes. A contrario, la faiblesse du linéaire ne permet pas de déconcentrer au SR un volume de crédits suffisant sur le réseau en service pour qu'il soit réellement pertinent de contractualiser entre la direction des routes et le service routier sur des objectifs de résultats. Ce dernier n'aurait pas en effet une réelle marge de manœuvre en matière d'utilisation des moyens délégués.

2.4.1.3 Relations avec les autres gestionnaires

Les partenariats en zone urbaine ont pour objet de coordonner les actions d'exploitation de plusieurs gestionnaires : exploitant RRN, exploitant RD, exploitant voies communales (ville, avec le plus souvent un PC feux), exploitant des transports en commun, dans certains cas société concessionnaire d'autoroutes. Les partenariats existant à Toulouse, Grenoble ou Rennes, en sont de bons exemples.

Il s'agit en règle générale de bien organiser au niveau local la subsidiarité : chaque exploitant conserve ses missions normales mais tient informé l'ensemble des autres partenaires de la situation sur son réseau, via des échanges de données et d'information. En cas de situation dégradée ou de crise, la communication entre partenaires est facilitée par des habitudes de travail en commun et des procédures d'exploitation prévues à l'avance qui permettent de lancer des mesures d'exploitation concertées.

Dans certains cas élaborés, il existe

- un PC commun fédérateur de tous les exploitants routiers (PC Coraly à Lyon, CCT ERATO à Toulouse) ;
- une structure commune, intermodale, fédérant tous les exploitants de réseau de transport de l'agglomération, (SGGD à Toulouse, GMCD à Grenoble).

Ce type de partenariat, qui constitue une bonne approche pour la mise en œuvre de politiques de transports multimodales au niveau des agglomérations, dans le cadre des plans de déplacements urbains, doit être encouragé. Là où ces partenariats existent déjà, il s'agit de les faire fonctionner entre services techniques. Aucun des deux scénarios d'organisation ne présente alors d'avantage manifeste sur l'autre. En revanche, dans les agglomérations où ces partenariats sont à monter ou seront à renégocier en fonction des modifications apportées par la décentralisation, la présence territoriale du DRE sera un atout incontestable pour la discussion avec les autres partenaires qui resteront sur des logiques territoriales.

En revanche, dans le scénario régional, les relations partenariales avec les sociétés concessionnaires à propos des grands itinéraires seront limitées voire inexistantes du fait de la limitation de la zone d'action du SR. Les relations avec ces sociétés continueraient à exister comme aujourd'hui, c'est-à-dire par l'entremise de la direction des routes, et à organiser par le préfet de département en cas de crise d'ampleur locale et par le préfet de zone, via le CRICR, pour une crise plus importante.

2.4.1.4 Relations avec les élus

C'est un des points forts de ce scénario. Les élus ont à mener de front un certain nombre de politiques publiques dans des domaines variés et à assurer leur cohérence. En ce sens, les composantes du ministère de l'Équipement que sont les DDE et les DRE sont de meilleurs interlocuteurs que des services fonctionnels. À défaut d'avoir un interlocuteur technique évident, les élus se tournent vers le préfet. Dans ce scénario et pour les problématiques liées à la route, le préfet aura en la personne du DRE l'interlocuteur adéquat. Les limites administratives ne coïncidant pas exactement avec les limites des services routiers, cette unicité d'interlocuteur ne sera néanmoins pas toujours assurée.

2.4.1.5 Relations avec les usagers

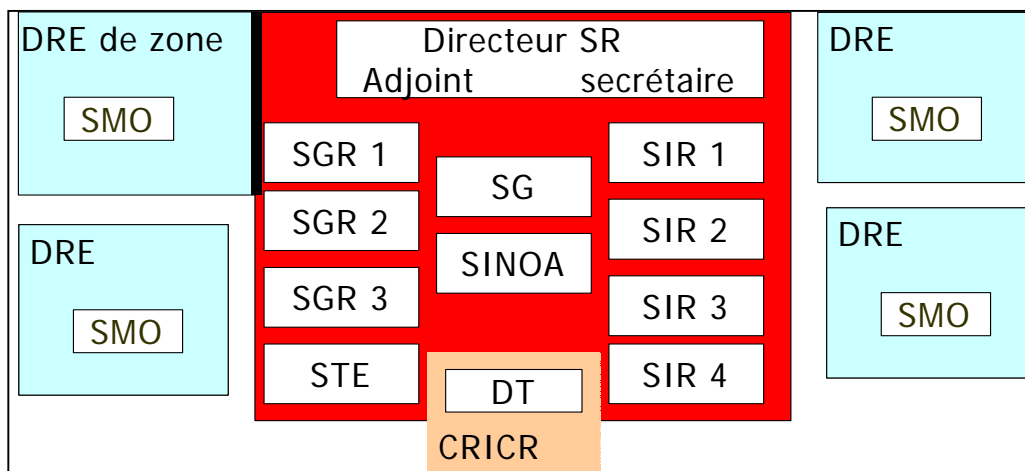
Cette relation ne peut être améliorée sans développer l'évaluation des besoins des usagers et la mesure de leur satisfaction. Sur le linéaire concerné par un SGR il n'est pas possible de créer une réelle structure dédiée à la relation avec les usagers. Le mieux que l'on puisse faire est sans doute de désigner un chargé de mission aux relations avec les usagers qui reprendrait une partie des fonctions actuellement attribuées au Monsieur FARU (fonction animation des relations avec les usagers) des DDE.

2.4.2 Scénario 2 : 7 services de taille interrégionale

2.4.2.1 Présentation du scénario 2

Dans ce scénario, les services routiers correspondent aux zones de défense (*cf.* Annexe 4 : Carte des zones de défense) à quelques franchissements de limite près. Chaque service routier a donc une couverture qui varie de 1 à 5 régions.

Le schéma ci-dessous représente le cas théorique d'un service routier s'étendant sur quatre régions. Ce service est représenté en dehors de chacune des DRE car il aura fonctionnellement une autonomie plus forte que dans le cas régional. Néanmoins, il est hiérarchiquement rattaché à la DRE de zone.



Il existe dans cette organisation la même séparation entre SMO et SIR que dans le cas régional. Cette séparation est toutefois accentuée puisque pour les DRE de la zone autres que la DRE zonale il n'existe plus aucun lien hiérarchique entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Cet avantage concernant la séparation nette des fonctions peut se retourner en handicap dans les régions dans lesquelles peu d'investissements routiers sont prévus. En effet, dans celles-ci le SMO sera de petite taille et n'aura pas d'habitudes de travail avérées avec les services routiers. Il ne bénéficiera pas de la proximité de la culture routière qui existe dans les SR, ce qui risque d'entraîner des problèmes de compétences techniques en maîtrise d'ouvrage aval.

Dans les régions où de telles situations se rencontreraient (on peut penser à la Picardie, par exemple, ou à la région Centre), il serait nécessaire de privilégier la compétence technique sur la séparation pure entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre en confiant au SIR maître d'œuvre ou au CETE des tâches importantes en assistance à maîtrise d'ouvrage, tâches formellement définies et contractuellement encadrées.

Le service routier est composé en moyenne de 3 services de gestion de la route et de 4 services d'ingénierie routière. La taille de ce service routier permet en outre de mutualiser certaines compétences qu'il n'est pas possible de réunir dans le scénario précédent. C'est l'avantage manifeste, fort et recherché par la proposition de ce scénario.

Il est ainsi possible de créer un service technique d'entretien. Celui-ci est le bureau d'ingénierie des 3 SGR. Il est l'appui technique des subdivisions, spécialisé en entretien et réhabilitation, sur les domaines chaussées, ouvrages d'art, ouvrages lourds de signalisation, plantations, hydraulique...

Sa création ne génère pas un besoin en effectifs supérieur par rapport au cas précédent, car l'effet de mutualisation permettra de diminuer légèrement en effectifs les subdivisions et les BGR.

Dans le scénario précédent, ce STE pourrait être créé uniquement dans les régions qui ont plusieurs SGR, c'est-à-dire en Bretagne et en Ile-de-France, où le linéaire de réseau (pour la Bretagne) et le type de linéaire (pour l'Ile-de-France) permet et justifie cette mutualisation.

Dans le même esprit, ce scénario permet la création aisée d'un service interrégional d'ouvrages d'art (SINOA). Il s'agit d'un service spécialisé dans la maîtrise d'œuvre de construction et de réparation des ouvrages d'art. Les compétences en ouvrages d'art sont rares et il convient de les mutualiser afin que le ministère ne perde pas la technicité qu'il a su développer en la matière. Ainsi, bien avant que les réflexions sur la décentralisation ne commencent, la création de services interdépartementaux d'ouvrages d'art était envisagée. L'AIOA (arrondissement interdépartemental d'ouvrages d'art) mis en place à Millau spécifiquement pour effectuer la maîtrise d'œuvre des ouvrages exceptionnels de l'A75, et qui a depuis étendu son champ d'activités, en est la préfiguration. Dans le scénario régional, ces SINOA seraient sans doute également créés car il s'agit là d'une nécessité. Mais se poserait alors le problème de leur rattachement et de leur fonctionnement avec les autres entités.

Le scénario interrégional autorise également des mutualisations dans le champs de l'ingénierie de l'exploitation de la route, permettant un niveau d'expertise élevé et une moindre fragilité en cas de départ des agents, qu'il s'agisse de l'ingénierie des systèmes d'exploitation dynamique ou de la maintenance des équipements correspondants. Il s'agit de spécialités techniquement pointues, s'appuyant sur des compétences peu présentes au sein du ministère (électroniciens, spécialistes des réseaux et des transmissions, électromécaniciens...), dans des domaines dans lesquels les besoins seront importants dans les années à venir compte tenu de l'ambition du projet. Des mutualisations seront également possibles dans le domaine de l'ingénierie de trafic en temps différé. Cette mutualisation permettrait ainsi d'apporter une vision qui n'est pas fortement développée à l'heure actuelle et qui est d'utiliser la connaissance du trafic sur les grandes mailles pour effectuer des propositions d'aménagement. Ainsi, le service de gestion de la route aurait également un rôle de proposition d'aménagements routiers ou d'exploitation hors crise. Dans ce schéma, la prise en compte de l'exploitation dans la construction pourrait donc intervenir très en amont. Il ne s'agirait plus simplement de prendre l'avis de l'exploitant afin d'éviter de construire une route mal conçue pour l'exploitation, mais mieux encore de construire en fonction de besoins analysés par des professionnels de la gestion de trafic.

Concrètement, ces mutualisations, dont il conviendra d'étudier dans le détail jusqu'à quel point elles pourront être poussées, pourraient être regroupées au sein du CIGT le plus important. Il correspond en règle générale à la principale métropole de la zone, et son fonctionnement sera assuré en 3X8.

La création de ce grand service routier nécessite sans aucun doute la création d'un secrétariat général car il n'est pas évident qu'il soit possible de s'appuyer sur les services support de la DRE de zone. La création de ce service support représenterait sans doute un léger surcoût en terme d'effectifs et de moyens (informatiques, moyens généraux, formation, gestion de personnel, CLHS, CLAS...). A contrario, il serait alors possible de créer un bureau juridique spécialisé dans la route, alors que la mutualisation de fonctions juridiques au sein des DRE, qui n'ont, la plupart du temps, pas de juristes, ne serait pas naturelle. De plus, ce secrétariat général comporterait une structure de marchés-comptabilité spécialisée pour l'ensemble des

SGR. Enfin, la création d'un service « qualité-usagers » proche de la direction du SR serait possible. Il s'agirait d'une structure légère d'animation et de définition de politique qui s'appuierait sur les animateurs qualité présents dans chaque SGR et SIR et sur les informations disponibles dans les CRICR et les CIGT.

Deux raisons majeures ont conduit à proposer un regroupement de SGR par zones de défense. La première est que la coordination des différents gestionnaires du réseau Etat existe déjà, en période de crise, via les préfets de zones qui s'appuient sur l'outil de synthèse que constituent les CRICR. Si l'on veut développer cette vision par grands itinéraires en dehors des crises, il faut soit s'appuyer sur les CRICR, soit construire d'autres structures au risque de vider les CRICR d'une partie de leur mission. Le choix de la zone d'action des CRICR semblait donc pertinent. Il se trouve que cette zone d'action est identique à celle des zones de défense, ce qui donne, en corollaire, une deuxième raison de choisir ces limites : elles permettent de ne pas créer de nouveau découpage administratif et de rattacher naturellement ces grands services à une DRE de zone et donc à un préfet de zone.

Ainsi, la division transport (DT), élément du ministère de l'Équipement présent dans les CRICR interministériels pourrait ne plus être rattachée au CETE, mais au service routier.

2.4.2.2 Relations entre les services

Un service routier interrégional exploite un linéaire de réseau variant de 500 à 2 300 km, en fonction de la zone de défense considérée. Les services sont assez hétérogènes. Ils le sont également dans leur couverture géographique (*cf. Annexe 4 : Carte des zones de défense*). Il est donc difficile d'imaginer des fonctionnements semblables, par exemple entre la zone nord et la zone sud-ouest. S'il est possible de dégager quelques tendances, il serait nécessaire, s'il est décidé de poursuivre la réflexion sur ce scénario, d'étudier chacune des 7 zones spécifiquement.

Le directeur du service routier étant entièrement responsable de la viabilité du réseau qu'il gère, l'importance de celui-ci permettra de disposer des moyens de concevoir une réelle stratégie d'entretien et de réhabilitation, favorisant un dialogue avec la direction des routes basé sur des objectifs de résultats tels que la LOLF encourage à les définir. Il s'agit là de l'un des points forts de ce scénario.

Le deuxième point fort, déjà largement évoqué, est celui de la mutualisation de moyens, permettant de créer des fonctions qui n'existent pas aujourd'hui et qui ne pourront pas exister demain si le scénario 1 est choisi.

Néanmoins, la création d'un service spécialisé comme le STE est susceptible d'induire d'autres effets. Certes, elle permet de disposer de personnels plus compétents sur des domaines qui ne sont pas toujours très bien pris en charge aujourd'hui (plantations, assainissement...). Mais cette spécialisation limite les passerelles entre les SGR et les SIR, ce qui ne va pas dans le sens d'une meilleure prise en compte des sujétions d'exploitation et d'entretien dans la réalisation des projets neufs.

La création des SINOA revient à spécialiser la maîtrise d'œuvre, ce qui signifie que les SIR n'effectueraient pas la maîtrise d'œuvre des ouvrages d'art. Les SIR et SINOA auraient alors des relations différentes en fonction de l'enjeu représenté par l'ouvrage dans le projet routier global. En effet, soit l'enjeu est mineur, et le SINOA est alors un prestataire pour le compte du SIR, soit l'enjeu est majeur, et le SINOA est en relation directe avec le représentant du maître d'ouvrage (SGR pour les réparations d'ouvrages existants et SMO pour les ouvrages

neufs), ainsi qu'avec le SIR qui peut, à la demande du maître d'ouvrage, jouer un rôle d'ensemblier des prestations de diverses maîtrises d'œuvre partielles.

Dans ce schéma, il serait intéressant que les divisions transport des CRICR, éléments du ministère de l'Équipement présents dans les CRICR interministériels, ne soient plus rattachés aux CETE, mais aux services routiers, ce qui faciliterait les synergies entre les CIGT et les CRICR dont les compétences sont complémentaires :

- ingénierie des crises de circulation, coordination inter-régions et inter-exploitants, et information routière « grandes mailles » pour les CRICR ;
- ingénierie de la gestion de crise en appui aux CRICR pour les crises d'ampleur locale, surveillance du réseau, ingénierie du trafic en temps réel, information routière « de proximité », pour les CIGT.

Les relations avec la division exploitation et sécurité du CETE s'en trouveraient probablement affectées sur le long terme, même si ce changement de rattachement ne modifierait en rien le lieu de travail des personnels concernés.

Les structures dédiées au sein des services routiers interrégionaux seront en situation de développer des compétences spécialisées, telles qu'on les trouve aujourd'hui dans les CETE. Il faudra donc veiller à ce qu'elles soient utilisées en complémentarité et non en concurrence avec celles de ces derniers, c'est-à-dire pour développer les capacités techniques des services opérationnels. C'est pour cette raison que ce schéma privilégie la mutualisation de compétences dans les services routiers et non pas dans les CETE, ceux-ci n'ayant pas vocation à remplir des fonctions opérationnelles. Pour que l'Etat dans le domaine routier puisse remplir l'ensemble de ses missions, et pas uniquement celles d'opérateur, il semble préférable que les CETE restent clairement positionnés sur le champ de l'ingénierie d'études spécifiques d'une part, de la méthodologie et de la recherche d'autre part. Il ne serait pas opportun de les faire évoluer vers un domaine compris entre les études et la maîtrise d'œuvre, car on risquerait alors d'affaiblir la mission la plus irremplaçable du réseau scientifique et technique qui est de produire, faire évoluer et diffuser des connaissances et des règles de l'art pour l'ensemble de la communauté technique.

Du point de vue du management, enfin, les services routiers étant constitués de nombreuses entités disséminées sur des territoires très vastes, le management de troisième niveau demandera un investissement particulier. Les services de 2^{ème} niveau auront tendance à être très autonomes, ce qui devrait rendre plus attractifs encore les postes de cadres de 2^{ème} niveau. La contrepartie est qu'il faudra veiller à leur bonne articulation avec les services transversaux de 2^{ème} niveau comme le STE et le SINOA. Ce sera une responsabilité importante du directeur du service routier.

2.4.2.3 Relations avec les autres gestionnaires

Dans ce schéma, les partenariats pour la mise en place d'une gestion coordonnée des réseaux d'agglomération (nœuds) seront sans doute plus difficiles que dans le schéma précédent. En effet, il semblerait territorialement légitime que ce soit le responsable du service de gestion de la route concerné qui négocie ces partenariats, ce qui ne constitue pas dans tous les cas un niveau de représentation suffisant (*cf.* § 2.2.2.3).

En revanche, pour ce qui concerne l'exploitation par itinéraires et en particulier les partenariats avec les sociétés concessionnaires, ce schéma est plus adapté que le précédent.

Par construction, l'organisation du réseau concédé ne relève pas de l'administration puisque chaque concessionnaire est libre de l'organisation de ses moyens, pour autant qu'elle réponde aux objectifs de services fixés dans son contrat. C'est pourquoi celle-ci n'a pas été étudiée jusqu'ici. Néanmoins, on ne peut se désintéresser de son fonctionnement, ne serait-ce que parce que le réseau concédé et le réseau non concédé ont des points d'interface multiples. Les densités de trafic sur A75 et A71, par exemple, sont intimement liées, et tout incident de moyenne ampleur sur l'une de ces autoroutes a des répercussions sur l'autre. Ainsi, même hors période de crise, la gestion par itinéraire du réseau routier national se doit d'inclure le réseau concédé. L'habitude doit être prise d'échanger des données en permanence, qu'il s'agisse d'échanges directs entre CIGT voisins (concédés et non concédés) ou via le CRICR. L'organisation interrégionale s'y prête plus naturellement.

2.4.2.4 Relation avec les élus

Il s'agit là d'une faiblesse de ce scénario. Autant il a été vu dans le scénario précédent que l'interlocuteur DRE était un interlocuteur simple et naturel à la fois pour les élus et pour les préfets, autant l'accès à la compétence routière serait moins aisé dans ce scénario. En effet, un élu ou un préfet aura l'un des trois interlocuteurs suivant selon le sujet à traiter :

- le service de gestion de la route territorialement compétent pour les questions d'exploitation,
- le directeur du service routier pour les questions d'exploitation nécessitant un niveau plus élevé d'implication ou les questions relevant de la maîtrise d'œuvre de travaux neufs,
- le DRE territorialement compétent pour les questions liées à l'investissement.

2.4.2.5 Relations avec les usagers

Dans ce scénario, une structure « qualité-usagers » est créée, proche de la direction du service routier.

Ce renforcement de la prise en compte du management par la qualité, mettant le bénéficiaire principal au centre des préoccupations, serait un progrès incontestable. Il faudrait, pour le réaliser, développer une filière de métier autour de la qualité, de la communication, de l'organisation, de la sociologie. Il s'agit de thèmes souvent évoqués dans les divers écrits ou recommandations mais qui se concrétisent rarement car le ministère investit peu dans ces métiers et n'offre pas aux personnels qui s'y intéressent des déroulements de carrière satisfaisants. L'exemple des parcs a montré que le recrutement de personnels qualifiés portait ses fruits. Il s'agit d'une piste qu'il faudrait suivre pour que la structure qu'il paraît souhaitable de créer pour répondre à ce besoin fonctionne convenablement.

2.4.3 Eléments pour le choix d'un scénario

Quel que soit le scénario retenu, l'organisation envisagée permet de gagner en efficacité par rapport à la situation actuelle, en identifiant et renforçant la maîtrise d'ouvrage, en évoluant vers une exploitation non contrainte par les limites administratives et en structurant les services de maîtrise d'oeuvre. Mais les gains ne s'effectuent pas sur les mêmes domaines.

Il apparaît assez nettement que le scénario 2 privilégie un renforcement des compétences routières et qu'il permet une plus forte délégation de la direction des routes vers les services routiers. Comme dans les autres modes de transport, ce scénario met l'accent sur l'exploitation du réseau. Mais il s'agit du scénario le plus éloigné du mode de fonctionnement actuel. C'est donc le plus difficile et le plus coûteux, en énergie et en moyens, à mettre en place dans la phase transitoire. C'est également celui qui demande les efforts d'adaptation les plus importants à nos partenaires (élus, préfets) dans leur mode de relation avec l'Equipement, ainsi qu'une grande capacité du directeur du service routier à fédérer ses équipes afin de créer une dynamique de service dans des entités éloignées géographiquement les unes des autres. Si la réorganisation réussit, c'est le scénario qui présente le plus d'ambition pour une gestion par grands itinéraires et qui permettrait à terme la mise en place de radios de type autoroutier.

Le scénario 1 est celui qui privilégie la continuité dans le mouvement de regroupement des compétences. Il est plus naturel à mettre en œuvre et il permet d'assurer une bonne gestion des nœuds d'agglomérations. Il assure également la gestion par itinéraire, mais la logique d'itinéraire est plus difficile à mettre en œuvre lorsqu'on passe du réseau non concédé au réseau concédé, en particulier lorsqu'on change de région administrative. C'est un scénario dans lequel on ne se donne pas les moyens d'améliorer les compétences dans certains domaines fragiles, comme les ouvrages d'art ou les techniques d'entretien et de réhabilitation. C'est également le scénario dans lequel la déconcentration des crédits offrira le moins de possibilités de gestion locale et où la direction des routes devra rester gestionnaire, plutôt que de devenir contrôleur d'une gestion déléguée.

Les deux scénarios ont chacun leurs avantages. Dans les deux cas, les missions de base du domaine routier sont réalisées par les 2^{ème} niveaux de gestion que sont les SMO, les SIR et les SGR. Le choix entre ces deux scénarios relève donc d'un choix d'optimisation. Le fait que le SMO soit en toute hypothèse placé en DRE va dans le sens du renforcement du niveau territorial (régional) privilégié par le ministère. S'agissant de la taille et du rattachement des services routiers, l'arbitrage est à faire entre un renforcement supplémentaire du niveau régional et une meilleure efficacité opérationnelle et technique.

3. Les étapes de la mise en œuvre du projet routier

3.1 2004-2005 : la construction du projet

Cette année et la suivante resteront des phases d'élaboration du projet qui n'auront pas d'impacts sensibles dans les services. En effet, il reste de nombreux sujets à étudier plus avant dans le domaine routier et il est également indispensable d'intégrer la réflexion aux autres démarches de modernisation du ministère afin de maintenir la cohérence d'action de l'Équipement. En outre, le futur réseau routier national doit être connu avec précision avant de pouvoir prendre un certain nombre de décisions.

3.1.1 Les questions routières en suspens

Certains éléments n'ont pas été intégrés dans cette réflexion pour des raisons de calendrier. Il s'agit notamment de toutes les fonctions relatives aux achats (politique d'achats, gestion des fournisseurs, passation et suivi des marchés, gestion des stocks...), à la maintenance des matériels d'intervention utilisés par les agents et des bâtiments, ainsi qu'à la maintenance des équipements de la route (éclairage, bornes d'appels d'urgence, boucles de comptage, panneaux à message variable...). Ces besoins spécifiques des futurs services routiers de l'État nécessitent la mobilisation de personnels qualifiés, aujourd'hui dans les parcs départementaux de l'Équipement du fait de la spécificité des recrutements des ouvriers des parcs et ateliers (OPA).

L'étude de la prise en charge de ces différentes fonctions dans les futurs services routiers ne peut donc s'effectuer sans embrasser l'ensemble de la problématique « parcs ». Autant il est possible à ce stade de tracer les grandes lignes d'une organisation routière pour l'ensemble du territoire national, autant la réflexion sur les parcs ne peut faire l'économie d'un examen cas par cas. Cette réflexion sera poursuivie dès le mois d'avril par la direction des routes, avec l'appui d'un groupe de travail dont la feuille de route vient d'être finalisée. Elle pourra s'appuyer sur les premiers résultats consignés dans ce rapport. La poursuite des réflexions sur l'organisation s'appuiera à son tour sur les résultats de ce chantier « parcs », lequel devrait fournir de premiers éléments solides à la fin de l'année 2004.

La réflexion concernant les ouvrages d'art est presque aboutie pour ce qui concerne la prise en charge des travaux, qu'il s'agisse des travaux de réparation ou des travaux neufs. En effet :

- le représentant du maître d'ouvrage sera le service routier dans le cas de réparations et la cellule de maîtrise d'ouvrage dans le cas de travaux neufs ;
- la maîtrise d'œuvre (étude et travaux) des ouvrages sera réalisée par le SINOA ;
- les études de conception seront réalisées soit par la division ouvrages d'art du CETE, soit par le SINOA, soit par les deux, en fonction des plans de charges, des types d'ouvrages, de l'ampleur et de la spécificité des études à réaliser.

En revanche, la problématique de surveillance et de maintenance des ouvrages d'art n'a pas encore été résolue. La réponse à cette problématique conditionne la bonne gestion du patrimoine. C'est grâce à une maintenance régulière et une détection efficace des signes de dégradation de structure que l'on peut éviter les réparations lourdes et déclencher des études de réparation avant d'en arriver à des phases critiques pour la sécurité des usagers ou pour la stabilité de l'ouvrage. Il est donc essentiel de pouvoir proposer des solutions crédibles en termes d'organisation. Sur ce point, la tension entre l'exigence de proximité et l'exigence de technicité, qui suppose un nombre d'ouvrages suffisamment important pour disposer des

compétences techniques adaptées, n'a pas encore été résolue. Un groupe a commencé à analyser ce sujet. Son travail devrait se poursuivre à partir de mai 2004.

La définition de certains principes d'organisation dépend des choix qui seront effectués sur les propositions émises dans ce rapport. C'est le cas en particulier des principes de déconcentration et de leurs modalités de mise en œuvre. Ce sujet concerne le niveau de déconcentration des prises de décisions sur les choix techniques, les modalités de gestion des crédits, la gestion des personnels et les marges de manœuvre sur les choix organisationnels.

Les possibilités en la matière sont assez fortement liées au choix du scénario (régional ou interrégional) ainsi qu'à la confirmation ou l'infirmité de certaines prises de position énoncées dans ce rapport, comme le positionnement de la maîtrise d'ouvrage. Il a été vu, par exemple, que le scénario interrégional permettait une plus grande déconcentration budgétaire dans le domaine de la gestion du réseau en service.

Ainsi, l'étude des relations entre l'échelon national et l'échelon régional et/ou zonal, qui a été peu abordée jusqu'à présent, pourra commencer à l'été 2004 lorsque les options principales auront été arrêtées.

Certains éléments, enfin, dépendent de la connaissance du futur réseau routier national. La réflexion sur les niveaux de service a été abordée dans le domaine de l'exploitation et elle a permis, en particulier, de donner une première estimation des effectifs nécessaires dans les CEI, forces vives de l'exploitation routière. Cependant, une définition plus précise des niveaux de service à offrir, déclinée selon les itinéraires, est nécessaire pour caler plus finement les besoins dans chaque SGR non seulement en personnels, mais également en matériel et en immobilier. La mise à jour des schémas directeurs d'exploitation de la route, d'information routière et la création d'un schéma directeur de la viabilité hivernale devront donc être engagées dès que la carte du futur réseau routier national sera connue, c'est-à-dire vraisemblablement au début de l'année 2005. Cette refonte de ces différents schémas pourra se traduire par un document unique fixant les objectifs de niveaux de service pour les différents domaines de l'exploitation.

C'est lorsque le réseau sera connu que les premières simulations fiables d'organisation pourront être réalisées et qu'il sera possible de comparer l'organisation cible à l'organisation en place aujourd'hui dans les services. C'est seulement à ce moment qu'il sera possible de donner une visibilité sur les impacts en termes de mobilité des personnels. La phase d'état des lieux pourra commencer dès l'automne, mais ce n'est que début 2005 que cette étude de terrain pourra réellement s'engager. Les deux scénarios sont identiques en la matière.

3.1.2 Les interactions avec les autres chantiers du ministère

Le paragraphe précédent donne un aperçu des chantiers restant ouverts dans le domaine routier. Mais la réorganisation des services routiers doit également tenir compte d'un certain nombre d'évolutions qui ne sont pas aujourd'hui suffisamment définies pour qu'il ait été possible de les prendre en compte pour l'échéance du 31 mars 2004.

Les chantiers qui peuvent influencer le plus sur les organisations futures sont ceux qui touchent aux DDE, au réseau scientifique et technique et aux transferts liés à la décentralisation.

Le chantier sur la sécurité routière s'engage. En fonction des préconisations qui seront formulées, notamment sur la nature des prestations à rendre par le niveau de synthèse départemental, il pourra être nécessaire d'adapter les missions des services routiers. Le parti

qui a été retenu à ce stade (cf. § 2.2.1.3) s'appuie sur les éléments d'analyse débattus lors du séminaire de Roquelaure de septembre dernier et qui tendent à donner une place d'importance à la future cellule départementale de sécurité routière. Les travaux sur la gestion de crise et la prévention des risques commencent ce mois-ci. Là encore, dans l'attente des résultats de ces réflexions, l'organisation présentée ici positionne le service routier comme un prestataire de services pour le compte de la DDE, considérant *a priori* qu'il est un gestionnaire de réseau comme un autre. Il aura les moyens d'effectuer des synthèses d'information dont ne disposera pas la DDE, et il aura la légitimité nécessaire pour être un interlocuteur du préfet. Il pourrait donc être naturel que ce soit le service routier qui pilote, pour le compte du préfet de département, la mise en place des plans de gestion de trafic départementaux pour les crises locales. Dans le cas du scénario 2, il pourrait également jouer ce rôle auprès des préfets de zone pour la préparation à la gestion des crises de grande ampleur, nécessitant l'activation des plans intempéries ou des plans de gestion de trafic zonaux, en s'appuyant sur la division « transports » du CRICR. Ces points méritent d'être approfondis dans une approche interministérielle. Les organisations présentées jusqu'ici n'ont pas abordé directement le rôle de régulateur des réseaux routiers qui appartient à l'Etat, mais pas nécessairement au service routier.

L'autre chantier en interdépendance avec la réorganisation du domaine routier est celui concernant le réseau scientifique et technique. Les réflexions menées montrent que les futurs services routiers auront toujours d'importants besoins d'expertise technique. A ce titre, le réseau scientifique et technique, et en particulier les CETE, sera un prestataire privilégié de ces services. Dans la deuxième partie, quelques pistes ont pu être identifiées sur la manière dont pourraient s'établir les relations entre le service routier et les CETE. Bien que cela n'ait pas encore été évoqué, il est d'évidence que le CETE restera le prestataire d'ingénierie privilégié pour la réalisation des études amont. La définition du programme de l'infrastructure nécessite en effet une pluridisciplinarité qui n'existera pas dans les SIR, une souplesse qui rend juridiquement plus difficile le recours à des prestataires privés, ainsi qu'une réactivité qui s'accommode mal des délais de procédures d'appels d'offres. Dans le domaine des ouvrages d'art, il faudra veiller à ce que les CETE ne soient pas déstabilisés par la création des SINOA, d'une part en affirmant le rôle différent de chacune de ces entités — le cœur de métier des SINOA étant la maîtrise d'œuvre — d'autre part en veillant au partage du plan de charge entre SINOA et CETE, les SINOA confiant des études qualifiantes et à forte valeur ajoutée aux divisions ouvrages d'art des CETE. Le principe affiché est que l'ensemble des ouvrages soient à l'avenir étudiés par des spécialistes du domaine, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Le gain en qualité de conception recherché ainsi, y compris pour les ouvrages courants, ne devrait pas se traduire par une baisse d'activité des CETE. En revanche dans les domaines de l'entretien et de l'exploitation la montée en puissance des services opérationnels nécessitera certainement un repositionnement des CETE afin de développer les complémentarités. Il sera nécessaire de croiser ces premières analyses avec celle du chantier en cours sur le domaine plus vaste du réseau scientifique et technique.

Enfin, la réorganisation s'étudie dans le contexte de la décentralisation. Ces premiers éléments d'étude sont donnés alors que l'étendue exacte du domaine d'intervention de l'Etat dans le champ routier n'est pas connu, de même que les modalités de transfert des emplois et des moyens. Ainsi, il s'avère délicat à ce stade d'évaluer si les effectifs disponibles après transfert permettront la tenue de niveaux de services en exploitation améliorés et la spécialisation de la maîtrise d'ouvrage. L'utilisation de la règle de trois laisse à penser que les besoins des organisations cibles définies au chapitre précédent devraient être globalement couverts par les ressources disponibles après transfert, même si ce constat n'est pas nécessairement valable lorsque l'on segmente les besoins de personnel par catégorie.

Néanmoins, des projections ne pourront être réalisées qu'une fois les modalités de transfert fixées par les textes réglementaires. Le chantier lancé par le ministère sur les transferts, qui permettra d'analyser plus finement les ressources affectées au réseau transféré et au réseau conservé, devrait donner d'ici la fin de l'année des éclairages sur le sujet. Il est cependant possible d'annoncer aujourd'hui que les deux scénarios envisagés nécessitent les mêmes besoins en effectifs et en moyens en phase de fonctionnement courant. La phase de transition de la situation actuelle à l'organisation future est sans doute plus consommatrice pour le scénario interrégional. En tout état de cause, l'expérience du ministère en matière de partition de service liée à la mise en œuvre du régime « article 7 » a montré que la réorganisation était nécessairement génératrice de surcoûts, au moins à court terme.

3.2 2006 : la mise en place dans les services

Lorsque les organisations de référence auront été étudiées finement, une étape majeure du projet commencera. Il s'agit de la phase dite « transitoire ».

Ce moment sera le plus délicat à gérer, à l'intérieur et en dehors du ministère. Du point de vue routier, l'impératif de service public tiendra essentiellement au maintien du niveau de la qualité des interventions d'exploitation et d'entretien courant. Il en va de la sécurité des usagers et des agents qui interviennent sur la route. Ce souci majeur devra être pris en compte à toutes les étapes de la mise en place de la nouvelle organisation. Il est important de le souligner, car notre ministère n'a pas l'expérience d'une réorganisation de cette ampleur. En effet, une vingtaine de DDE ont connu la partition « article 7 », mais celle-ci s'est toujours opérée à l'intérieur d'un département et donc entre deux acteurs : le conseil général et le préfet / DDE.

Dans la réorganisation à venir, le niveau minimal de réorganisation concernerait une région avec deux départements, c'est-à-dire cinq acteurs : deux conseils généraux, deux préfets / DDE et un préfet / DRE. Le niveau maximal de réorganisation pourrait être la zone de défense sud-ouest, avec 42 acteurs : 20 conseils généraux, 20 préfets / DDE, un service routier en création et un préfet / DRE à coordonner. Cette multitude d'acteurs nécessitera une forte coordination, notamment pour ce qui concerne le partage des centres d'entretien et des subdivisions entre les DDE et les départements.

Les discussions à venir ne peuvent pas n'être que bilatérales, car elles risqueraient alors de ne pas être optimales par rapport à la gestion par itinéraire à rechercher au sein de chaque SGR. Une certaine coordination devra également être recherchée en termes de calendrier afin que tous les départements concernés par la mise en place d'un SGR effectuent leur réorganisation au même moment. C'est en effet le 2^{ème} échelon, le niveau SGR, qui est le plus crucial vis-à-vis de l'exploitation de la route. C'est sur la mise en place de cet échelon, qui présente le même degré de complexité quel que soit le scénario, qu'il faudra s'attacher à avoir un ordonnancement parfait.

Celui-ci sera également dépendant de l'avancement des réflexions de restructuration à l'intérieur de chaque DDE. En effet, à la différence des partitions « article 7 », le domaine routier n'est pas le seul concerné par cette réorganisation et il convient que le calendrier de mise en place des services routiers soit compatible avec celui de la réorganisation interne des DDE, afin de ne pas créer d'instabilité au niveau départemental.

Concernant les mouvements de personnels et les bourses aux emplois, les dispositifs à mettre en place seront différents selon les scénarios. En effet, dans le deuxième scénario, le service routier est à construire et il n'existe donc pas de structurations en CAP et CTP, même s'il doit

également être noté que les agents d'exploitation ne sont pas représentés dans les CAP des DRE actuelles. En revanche, les deux scénarios sont assez équivalents en besoins de mobilité effective des agents, les services de base étant dans les deux cas les SIR, SGR et SMO dont l'implantation géographique ne dépend pas du rattachement à une DRE ou à une DRE de zone.

Les modalités de fonctionnement de bourses aux postes à l'intérieur du ministère et de transferts de service entre l'Etat et les départements sont en cours d'études à la direction du personnel, des services et de la modernisation dans le cadre du chantier « décentralisation – transferts ».

Cette phase de mise en place est complexe et deux ans ne sera pas une durée trop longue pour la réaliser convenablement. Brûler les étapes pendant cette phase en considérant hâtivement que « l'intendance suivra » serait une erreur manifeste.

3.3 2007-2025 : la vie de la nouvelle organisation, l'évolution du réseau et des métiers

Le projet d'organisation en cours d'étude ne doit évidemment pas être conçu simplement à l'effet de gérer les routes nationales en 2007 : il doit être suffisamment robuste pour pouvoir accompagner l'évolution des usages de la route et le développement du réseau routier pendant longtemps.

Par exemple, si le réseau routier national non concédé après transfert tel que l'envisage le présent rapport est à chaussées séparées à 60% et bidirectionnel à 40%, il pourrait être à 90% à chaussées séparées en 2025. Les évolutions du réseau doivent être prises en compte dans les réflexions sur les effectifs, les métiers, les compétences et les parcours professionnels des agents.

Il n'est cependant pas nécessaire d'opérer des changements brutaux. Le réseau que l'Etat gèrera en 2007 est en effet une fraction de celui qu'il gère aujourd'hui. En outre, l'exploitation par itinéraire ainsi que l'exploitation des nœuds est déjà en cours sur certains axes et voies rapides, même s'il existe d'importantes marges de progression. La mise en œuvre de la nouvelle organisation pourra donc s'appuyer sur des structures existantes (CEI, subdivisions spécialisées et CIGT).

En revanche, il est relativement urgent d'homogénéiser vers le haut et de fiabiliser les niveaux de surveillance du réseau. Il est estimé que cela nécessitera la mise en place d'une surveillance en 3x8 sur 25 CEI environ et en 2x8 sur 80 CEI. Les autres CEI assureront une surveillance durant les heures de services habituelles. Cette tâche requiert environ 4 000 agents — AE(S) et/ou OPA — pour un réseau de 10 000 km. Conformément à l'hypothèse retenue consistant à conserver une capacité propre d'intervention en viabilité hivernale à peu près identique à celle d'aujourd'hui, c'est-à-dire une capacité à faire face dans tous les cas à un événement de 2 à 3 jours sans recours à des prestataires extérieurs, le besoin total d'agents est estimé à 4 500.

Il est acquis que l'évolution du trafic et des attentes des usagers obligeront à augmenter progressivement le niveau de surveillance du réseau. Une surveillance 24h/24h à terme de l'ensemble de ce réseau, à l'instar de ce que font aujourd'hui les sociétés concessionnaires d'autoroutes, conduira à un besoin en personnel pour cette tâche de 4 500 agents environ.

Ainsi, le nombre d'agents nécessaire dans les CEI est de 4 500 (dans l'hypothèse d'un réseau de 10 000 km) si l'on veut assurer à la fois une surveillance adaptée au réseau en 2007 et une pratique en viabilité hivernale équivalente à celle actuellement en vigueur. L'évolution progressive du niveau de surveillance pourrait être assurée avec le même nombre d'agents, à la condition d'augmenter la sous-traitance en viabilité hivernale ou de procéder à des embauches et/ou à des redéploiements de personnels.

Concernant la gestion de trafic et l'information routière en temps réel, la montée en puissance est amorcée. Compte-tenu des investissements importants réalisés dès les années 90 et qui se poursuivent dans le cadre des contrats de plan Etat-région, on peut estimer qu'un service d'information en temps réel selon les mêmes standards que sur le réseau concédé sera assuré en 2007 sur 3 000 km de réseau non concédé.

Il faudra poursuivre l'investissement au même rythme pour que ces services soient déployés sur 5 000 km à l'horizon 2013 et incluant la mise en place d'une radio dédiée de type 107.7 sur les 2 000 km les plus structurants. Il serait nécessaire d'augmenter le rythme d'investissement de 50 % à partir de 2005 pour atteindre le même résultat à l'horizon 2010, objectif arrêté lors du comité interministériel de sécurité routière de 2000. Au-delà de l'investissement, l'enjeu fort consistera à mobiliser les crédits nécessaires et la compétence technique pour assurer la maintenance et le fonctionnement des équipements, puis ultérieurement leur renouvellement, s'agissant d'équipements dont la durée de vie est de l'ordre de 15 ans.

Au delà de cet horizon 2010-2013, la mise en œuvre des systèmes d'exploitation « temps réel » se fera au rythme des aménagements à 2X2 voies du réseau, de façon coordonnée avec ceux-ci.

Pour ce qui concerne la maintenance des équipements d'exploitation, il sera important de mobiliser les OPA ayant des compétences informatiques, électroniques et électriques. Il s'agit à n'en pas douter de qualifications qui seront recherchées pour les recrutements à venir d'OPA.

En entretien et exploitation, l'évolution du réseau étant progressive, les évolutions en terme de métiers le seront aussi. Ainsi, l'environnement professionnel sera modifié pour nombre de personnels sur une brève période mais elle ne réclamera pas au même moment une modification des compétences nécessaires à l'accomplissement des missions. L'accompagnement de cette mutation devra ainsi essentiellement porter sur les conditions de travail : déplacements, matériels, immobilier, temps de travail.

En investissement routier, l'organisation territoriale variera moins que dans le domaine de l'exploitation, mais le fonctionnement par projets et la séparation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre obligeront à une adaptation des compétences et de ce fait à un accompagnement davantage axé sur la formation professionnelle.

Conclusion

Le projet de décentralisation du Gouvernement et l'évolution des attentes des usagers rendent absolument nécessaire la définition d'un réseau routier national structurant et une nouvelle organisation des services routiers de l'Etat adaptée à une exploitation par grands itinéraires.

Cette réorganisation constitue une réelle opportunité de moderniser la gestion des routes au bénéfice tout à la fois de la collectivité et des personnels.

Les principes qui paraissent devoir guider la réforme sont les suivants.

Pour les routes en service :

- exploiter le réseau en pensant d'abord aux usagers et à leur sécurité : suivant les logiques d'itinéraires en milieu interurbain et de nœuds routiers à l'approche des agglomérations ;
- conserver des relations étroites avec les départements et renforcer les liens avec les échelons opérationnels des sociétés concessionnaires d'autoroutes ;
- investir dans les personnels et les moyens sur le champ de l'exploitation.

Pour les aménagements à réaliser :

- identifier et renforcer la maîtrise d'ouvrage ;
- constituer des services d'ingénierie de taille suffisante ;
- maintenir un lien étroit avec les territoires et leurs acteurs ;
- concevoir la construction en fonction de l'exploitation.

Pour l'ensemble de l'activité :

- rendre des comptes aux usagers et aux citoyens, notamment sur les niveaux de service et sur les coûts.

La réflexion menée permet de conclure que les compétences routières du ministère, hors celles qui se trouvent au sein du réseau scientifique et technique, pourraient être efficacement réparties selon trois structures de base de 2^{ème} niveau :

- le service de gestion de la route, dont les agents d'exploitation auraient pour cœur de métier la surveillance du réseau, l'intervention sur incident et la viabilité hivernale ;
- le service de maîtrise d'ouvrage, dont le positionnement en DRE assurerait la prise en compte de l'intermodalité et des problématiques territoriales ;
- le service d'ingénierie routière, dont la taille et l'organisation par projet permettraient une élévation de la compétence technique.

Les futurs directeurs de service routier, nouveaux acteurs au niveau déconcentré, auront une responsabilité pleine et entière sur le réseau en service. Leur nombre et leur champ d'actions dépendront des choix qui restent à faire, en particulier entre l'organisation plutôt territoriale du scénario 1 et l'organisation plutôt spécialisée du scénario 2.

Mais il ne s'agit pas là de l'ultime choix à opérer. De nombreux autres chantiers qui auront des conséquences pour les services routiers sont ouverts ou à ouvrir comme celui des parcs, celui de la déconcentration, celui du réseau scientifique et technique et celui relatif aux impacts individuels sur les personnels.

Le dernier de ces chantiers est sans doute le plus important puisqu'il est fondamental pour le ministère de pouvoir continuer à compter, pour mener à bien la réforme, sur les compétences et la motivation de personnels dont le professionnalisme est unanimement reconnu.

C'est en effet sur eux que repose en grande partie la réussite du projet, quelle que soit l'organisation finalement retenue.

Annexe 1 : historique

En juillet 2002, le Gouvernement faisait connaître son intention de transférer les routes nationales aux collectivités territoriales.

Un premier travail d'analyse permit alors de proposer que l'application du principe de subsidiarité aboutisse à confier aux conseils généraux les routes nationales dont la gestion serait aussi efficace si elle s'effectuait à l'échelon départemental, mais également à conserver, sous la responsabilité pleine et entière de l'Etat, un réseau routier national structurant.

En octobre 2002, le ministère de l'équipement effectuait cette proposition alternative au ministère de l'intérieur.

Le 17 janvier 2003, le ministre de l'équipement diffusait une circulaire organisant les réflexions sur la décentralisation au sein du ministère et ses impacts en terme de missions, de métiers et d'organisation. Dans le domaine routier, cette circulaire donnait naissance à un sous-groupe technique « routes et sécurité routière ». Son mandat portait en particulier sur l'étude d'une part, des modalités de mise en place d'une exploitation performante sur le réseau routier national, d'autre part, des modalités de coordination entre les différents maîtres d'ouvrage d'infrastructures routières.

Le 18 février 2003 se tenait la première réunion de ce sous-groupe technique. Le même jour le ministre de l'équipement indiquait aux DDE et DRE : « [...] *la question d'un transfert aux départements des routes nationales d'intérêt local me paraît devoir être posée. Par contre, l'Etat doit conserver l'entière responsabilité sur un réseau national structurant, sorte de réseau national d'excellence, assurant la libre circulation dans un contexte européen, la continuité du réseau et l'exploitation moderne par itinéraires.* »

Le 28 février 2003, en clôture des assises des libertés locales, le Premier ministre confirmait cette orientation générale : « *Pour ce qui concerne les équipements de proximité, le rôle du département sera conforté. Les routes nationales lui seront confiées, puisqu'il assure déjà la gestion de la voirie départementale. L'Etat conservera la responsabilité des autoroutes et de certaines grandes liaisons structurantes pour l'aménagement du territoire.* » S'engageait alors le travail d'écriture des articles du projet de loi permettant d'organiser le transfert d'une partie des routes nationales aux départements.

Le 31 juillet 2003, le sous-groupe technique « routes et sécurité routière » produisait un rapport d'étape, mettant en lumière l'ensemble du travail de prospective réalisé en cinq mois, en particulier sur l'exploitation et sur la maîtrise d'ouvrage en travaux neufs. Ce rapport est l'un des éléments à partir desquels la réflexion du séminaire de Roquelaure s'est développée.

Le 17 septembre 2003, en clôture du séminaire de Roquelaure « Nouveaux enjeux, nouvelles missions », le ministre passait la commande suivante pour la gestion du futur réseau routier national: « ***L'objectif est d'apporter un nouveau niveau de service à l'usager en privilégiant la gestion par itinéraire. [...] Aussi, je demande à la direction des routes de me proposer pour le 31 mars 2004, je pense que c'est possible, une organisation et un mode de fonctionnement adaptés à cet enjeu de gestion par itinéraire des axes routiers structurants ou d'excellence.*** »

En octobre 2003, le pilotage de la modernisation du ministère était restructuré en 20 chantiers. La réorganisation des services routiers est l'un de ces chantiers. C'est également en octobre

2003 que le Gouvernement déposait le projet de loi relatif aux responsabilités locales devant le Parlement.

C'est sur ces bases qu'une feuille de routes précisant la commande pour l'échéance du 31 mars et définissant les modalités de travail a été élaborée.

Annexe 2 : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

Définitions des missions et tâches du service de maîtrise d'ouvrage

Phases d'études préliminaires et d'avant-projet sommaire jusqu'à la DUP

Pilotage de l'opération	Elaboration du document de cadrage stratégique préalable aux études préliminaires Animation du comité de pilotage de l'opération Pilotage des études préliminaires Pilotage des études d'APS Mise en place et gestion des systèmes de contrôle de la maîtrise des délais, des coûts et des performances
Contrôle de gestion	Vérification de l'adéquation des moyens employés pour la réalisation des missions Analyse des mesures prises et proposition d'anticipation sur les décisions à venir
Formalisation des objectifs du maître d'ouvrage	Elaboration du pré-programme
Organisation et désignation des acteurs	Elaboration du document de cadrage organisationnel de l'opération préalable aux études préliminaires Rédaction des cahiers des charges, sélection et engagement d'assistants à la maîtrise d'ouvrage
Gestion des marchés et comptabilité	Etablissement des marchés d'études pour la réalisation des études préliminaires et avant-projet sommaire Exécution comptable des marchés d'études
Concertations	Etablissement des modalités de concertation Mise en œuvre des étapes de la concertation
Communication	Etablissement et mise en œuvre du plan de communication de l'opération
Procédures de DUP	Conduite des procédures de DUP de niveau local Contribution aux procédures de DUP de niveau central

Phases d'études d'APSM et de projet après DUP

Pilotage de l'opération	Animation du comité de pilotage de l'opération Pilotage des études de projet Contrôle de la maîtrise des délais, des coûts et des performances Validation des plans d'assurance qualité des études
Contrôle de gestion	Vérification de l'adéquation des moyens employés pour la réalisation des missions Analyse des mesures prises et proposition d'anticipation sur les décisions à venir
Formalisation des objectifs du maître d'ouvrage	Elaboration du programme de l'opération
Organisation et désignation des acteurs	Rédaction des cahiers des charges, préparation de la sélection et du choix par le maître d'ouvrage délégué du ou des maîtres d'œuvre
Gestion des marchés et comptabilités	Etablissement, le cas échéant, des marchés de maîtrise d'œuvre pour la réalisation des études de projet Exécution comptable des marchés de maîtrise d'œuvre Gestion des litiges et contentieux
Concertations	Gestion des concertations avec les riverains et acteurs concernés pendant la phase de projet
Communication	Etablissement et mise en œuvre du plan de communication de l'opération
Maîtrise foncière	Maîtrise des procédures d'acquisition foncière

Phases de travaux

Pilotage de l'opération	Animation du comité de pilotage de l'opération Pilotage de la maîtrise d'œuvre Contrôle de la maîtrise des délais, des coûts et des performances
Contrôle de gestion	Vérification de l'adéquation des moyens employés pour la réalisation des missions Analyse des mesures prises et proposition d'anticipation sur les décisions à venir
Formalisation des objectifs du maître d'ouvrage	Contrôle du respect du programme de l'opération
Organisation et désignation des acteurs	Préparation de la sélection et du choix par le maître d'ouvrage délégué des entreprises de travaux
Gestion des marchés et comptabilités	Mise au point, avec le concours du maître d'œuvre, des marchés de travaux Exécution comptable des marchés de travaux Gestion des litiges et contentieux
Concertations	Gestion des concertations avec les riverains et acteurs concernés pendant la phase de travaux
Communication	Mise en œuvre de la communication de l'opération
Réception	Préparation et mise en œuvre, avec l'assistance du maître d'œuvre, des opérations de réception

Définitions des missions et tâches du service d'ingénierie routière

Assistance à maîtrise d'ouvrage avant DUP

Réalisation du dossier d'études préliminaires	<p>Etudes environnementales (y compris monuments)</p> <p>Etudes socio économiques</p> <p>Analyse des contraintes urbanistiques et agricoles</p> <p>Etudes géotechniques et topographiques</p> <p>Simulation des trafics</p> <p>Détermination des tracés</p> <p>Etude des points particuliers (raccordements, ouvrages non courants)</p> <p>Détermination des coûts</p> <p>Proposition d'analyse multicritère</p> <p>Conception du planning technique</p> <p>Proposition d'ordonnancement et de sous-traitance dans le cadre du plan d'assurance qualité</p>
Réalisation du dossier d'avant-projet sommaire	<p>Etablissement du document d'incidence (notamment pour bilan LOTI)</p> <p>Détermination des éléments de constitution de l'infrastructure</p> <p>Etude des points particuliers (raccordements, ouvrages non courants)</p> <p>Etudes hydrauliques/assainissement</p> <p>Etudes bruit</p> <p>Etudes paysagères et architecturales</p> <p>Etudes des ouvrages d'art courants</p> <p>Détermination des coûts</p> <p>Proposition de comparaison des variantes</p> <p>Conception du planning technique</p> <p>Proposition d'ordonnancement et de sous-traitance dans le cadre du plan d'assurance qualité</p> <p>Fourniture des éléments économiques et financiers pour le contrôle de gestion</p>
Participation à la concertation	<p>Fourniture de synthèse et de documents pour la concertation</p> <p>Participation aux réunions</p> <p>Fourniture des éléments de réponse aux questions posées</p>
Assistance à la communication	<p>Fourniture de synthèse et de documents pour la communication</p> <p>Fourniture d'éléments de réponse</p>

Phase d'études et de projet après DUP

Prise de commande des études après DUP	Analyse de la commande du maître d'ouvrage Analyse des débats et conclusions de la DUP et de leurs conséquences techniques et financières Constitution de la proposition d'ordonnancement à mettre en œuvre Fourniture d'une synthèse de la commande et de l'ordonnancement proposé dans le cadre du plan d'assurance qualité
Réalisation du dossier d'avant-projet sommaire modificatif	Reprise des études concernées (environnementales, paysagères, architectures, géotechnique, ouvrages d'art, socio-économiques, bruit, géométrie et dimensionnement) Détermination des nouveaux coûts et analyse de l'évolution des coûts Fourniture des éléments économiques et financiers pour le contrôle de gestion
Réalisation du dossier de projet	Etude des points particuliers Détermination des éléments constitutifs de niveau projet (structures, géométrie, ouvrages, équipements) Etablissement des éléments constitutifs du dossier loi sur l'eau Etablissement des éléments constitutifs du dossier d'enquête parcellaire Vérification de l'ordonnancement proposé Fourniture des éléments détaillés de coût Fourniture des éléments économiques et financiers pour le contrôle de gestion
Participation à la concertation	Fourniture de synthèse et de document pour la concertation Participation aux réunions Fourniture des éléments de réponse
Assistance à la communication	Fourniture de synthèse et de documents pour la communication Fourniture d'éléments de réponse

Phase travaux

Préparation des marchés de travaux	Fourniture des éléments financiers et d'ordonnancement pour l'établissement de la programmation Etablissement du plan d'assurance qualité pour les travaux Réalisation des pièces du dossier de consultation des entreprises Participation aux commissions d'appel d'offres et réalisation de l'analyse du maître d'œuvre Fourniture d'éléments pour la mise au point des marchés
Suivi de la réalisation du marché de travaux	Surveillance du chantier (participation aux réunions, présence sur le terrain, propositions de choix techniques, métrés) Approbation du plan d'assurance qualité du marché Visa de plans et analyse des modifications techniques Etablissement des états d'acompte Assistance du maître d'ouvrage par la réception du marché Assistance du maître d'ouvrage en cas de litige
Assistance à la communication	Fourniture de synthèse et de documents pour la communication Fourniture d'éléments de réponse

Annexe 3 : Esquisse de tableau des métiers du domaine routier (hors fonctions support)

